中信改革发展研究基金会·中国道路丛书·学术

Democracy and Governance in HONG KONG

香港社会的民主与管治

刘兆佳 著



庆祝香港回归20周年

孔 丹 金耀基 李明堃
陈弘毅 李彭广 强世功
联袂推荐

中信出版集团

版权信息

书名:香港社会的民主与管治

作者:刘兆佳

ISBN:9787508669595

中信出版集团制作发行

《中国道路丛书》总序言

新中国成立60多年以来，中国一直在探索自己的发展道路。特别是在改革开放30多年的实践中，努力寻求既发挥市场活力，又充分发挥社会主义优势的发展道路。

改革开放推动了中国的崛起。怎样将中国的发展经验进行系统梳理，构建中国特色的社会主义发展理论体系，让世界理解中国的发展模式？怎样正确总结改革与转型中的经验和教训？怎样正确判断和应对当代世界的诸多问题和未来的挑战，实现中华民族的伟大复兴？这都是对中国理论界的重大挑战。

为此，我们关注并支持有关中国发展道路的学术中一些有价值的前瞻性研究，并邀集各领域的专家学者，深入研究中国发展与改革中的重大问题。我们将组织编辑和出版反映与中国道路研究有关的成果，用中国理论阐释中国实践的系列丛书。

《中国道路丛书》的定位是：致力于推动中国特色社会主义道路、制度、模式的研究和理论创新，以此凝聚社会共识，弘扬社会主义核心价值观，促进立足中国实践、通达历史与现实、具有全球视野的中国学派的形成；鼓励和支持跨学科的研究和交流，加大对中国学者原创性理论的推动和传播。

本《丛书》的宗旨是：坚持实事求是，践行中国道路，发展中国学派。

始终如一地坚持实事求是的认识论和方法论。总结中国经验、探讨中国模式，应注重从中国现实而不是从教条出发。正确认识中国的国

情，正确认识中国的发展方向，都离不开实事求是的认识论和方法论。一切从实际出发，以实践作为检验真理的标准，通过实践推动认识的发展，这是中国共产党的世纪奋斗历程中反复证明了的正确认识路线。违背它就会挫折失败，遵循它就能攻坚克难。

毛泽东、邓小平是中国道路的探索者和中国学派的开创者，他们的理论创新始终立足于中国的实际，同时因应世界的变化。理论是行动的指南，他们从来不生搬硬套经典理论，而是在中国建设和改革的实践中丰富和发展社会主义理论。我们要继承和发扬这种精神，摒弃无所作为的思想，拒绝照抄照搬的教条主义，只有实践才是真知的源头。本《丛书》将更加注重理论的实践性品格，体现理论与实际紧密结合的鲜明特点。

坚定不移地践行中国道路，也就是在中国共产党领导下的中国特色社会主义道路。我们在经济高速增长的同时，也遇到了来自各方面的理论挑战，例如将新中国改革开放前后两个历史时期彼此割裂和截然对立的评价；例如极力推行西方所谓“普世价值”和新自由主义经济理论等错误思潮。道路问题是大是大非问题，我们的改革目标和道路是高度一致的，因而，要始终坚持正确的改革方向。历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。在百年兴衰、大国博弈的历史背景下，中国从积贫积弱的状态中奋然崛起，成为世界上举足轻重的大国，成就斐然，道路独特。既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，一定要走中国特色的社会主义正路，这是我们唯一正确的选择。

推动社会科学各领域中国学派的建立，应该成为致力于中国道路探讨的有识之士的宏大追求。正确认识历史，正确认识现实，积极促进中国学者原创性理论的研究，那些对西方理论和价值观原教旨式的顶礼膜拜的学风，应当受到鄙夷。古今中外的所有优秀文明成果，我们都应该兼收并蓄，但绝不可泥古不化、泥洋不化，而要在中国道路的实践中融

会贯通。以实践创新推动理论创新，以理论创新引导实践创新，从内容到形式，从理论架构到话语体系，一以贯之地奉行这种学术新风。我们相信，通过艰苦探索、努力创新得来的丰硕成果，将会在世界话语体系的竞争中造就立足本土的中国学派。

本《丛书》具有跨学科及综合性强的特点，内容覆盖面较宽，开放性、系统性、包容性较强。分为学术、智库、纪实专访、实务、译丛等类型，每种类型又涵盖不同类别，例如在学术类中就涵盖文学、历史学、哲学、经济学、政治学、社会学、法学、战略学、传播学等领域。

这是一项需要进行长期努力的理论基础建设工作，这又是一项极其艰巨的系统工程。基础理论建设严重滞后，学术界理论创新观念不足等现状是制约因素之一。然而，当下中国的舆论场，存在思想乱象、理论乱象、舆论乱象，流行着种种不利于社会主义现代化事业和安定团结的错误思潮，迫切需要正面发声。

经过60多年的社会主义道路奠基和30多年改革开放，我们积累了丰富的实践经验，迫切需要形成中国本土的理论创新和中国话语体系创新，这是树立道路自信、制度自信、理论自信，在国际上争取话语权所必须面对的挑战。我们将与了解中国国情，认同中国改革开放发展道路，有担当精神的中国学派，共同推动这项富有战略意义的出版工程。

中信集团在中国改革开放和现代化建设中曾经发挥了独特的作用，它不仅勇于承担大型国有企业经济责任和社会责任，同时也勇于承担政治责任。它不仅是改革开放的先行者，同时也是中国道路的践行者。中信将以历史担当的使命感，来持续推动中国道路出版工程。

2014年8月，中信集团成立了中信改革发展研究基金会，构建平台，凝聚力量，致力于推动中国改革发展问题的研究，并携手中信出版社共同进行《中国道路丛书》的顶层设计。

本《丛书》的学术委员会和编辑委员会，由多学科多领域的专家组成。我们将进行长期的、系统性的工作，努力使《丛书》成为中国理论创新的孵化器，中国学派的探讨与交流平台，研究问题、建言献策的智库，传播思想、凝聚人心的讲坛。

孔丹

2015年11月25日

序

《香港社会的政制改革》《香港社会的民主与管治》和《香港人的政治心态》三册书汇集了近40年来我对香港回归前和回归后所做研究的主要学术论文，其中大部分论文原以英语撰写并在西方国家的学术期刊发表，现在经翻译首次以中文出版。这些学术论文反映了我学术生涯中不断变化的研究重点和目标，也反映了在过去半个世纪香港社会与政治的急剧变迁。这些学术论文既代表我个人的学术成果，也可以说是香港历史的印记。借着这三册书与读者——特别是内地读者——见面的机会，我也全面回顾了自己的学术历程。

1975年，我在美国明尼苏达大学取得了哲学博士学位，在美国工作半年后便回到香港，在香港中文大学社会学系任教。我的博士论文探讨了19世纪中国儒家精英在整合和领导传统中国社会上所起到的关键作用，并着重指出政治与社会的分崩离析与儒家精英的弱化和解体有关。虽然之后我仍然对传统中国的社会、政治与思想有浓厚兴趣，但这不再是我的研究重点。研究重点的转移并非完全由我个人的学术志趣驱动，在很大程度上反而与研究机遇、香港的变迁和“九七”问题的凸起有更大的关系。

尽管我年轻时念书的地方是一所由英国圣公会开办并以英语为主要授课语言的学校，但我在中学时期已经深深地被儒家思想特别是其经世济民的主张所吸引，因此对中国语文和中国历史尤其是近代史特别着迷。我认可知识分子对国家、民族和社会的责任和担当，并认为读书人应该有匡扶社稷，“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”“民胞物与”的襟怀。中学毕业进入大学后，我放弃了研修中文和中国历史的初衷，转而主修社会学和经济学。经过再三思考，我决定以政治社会学为日后学术

工作的重点，其中政治和社会发展、政治文化、政治体制、政治领袖、比较政治和国际政治乃研究重点所在。

即便如此，回香港工作后，我还需要物色具体研究项目，因此，在香港中文大学社会学系任教的头两年，我一直在摸索将来要从事哪些方面的研究。在此期间，我参与了社会学系的一项集体研究计划，该计划旨在探讨内地人民公社的功能和意义。假如这项研究能够启发我对“中国研究”的兴趣，则日后我的研究重点便会是内地而非香港。在当时的环境下，对于一位年轻学者来说，“中国研究”比“香港研究”更具“实用”价值，因为在国外学术刊物发表“中国研究”的文章比较容易，而发表国际学术界认可的文章的多寡对学者的学术事业来说关系重大。然而，最后我决定舍“中国研究”而取“香港研究”，这当中有几方面的考虑。

第一，这不等于我特别爱香港。虽然我在香港出生、成长和受教育，但我的“国家情怀”比“香港情怀”要更浓厚一些。因此，爱香港并非驱使我其后几十年集中研究香港的动力。当然，随着时间的推移，我对香港的感情不断加深，进而促使我更加锐意研究香港，并愿意对其未来尽一份力。

第二，从功利角度考虑，虽然“中国研究”应该是首选，但是内地研究中人民公社研究的经验却让我对“中国研究”感到犹豫。一方面，我没有把握能够从内地取得大量信而有征的材料和数据，以作为严谨学术研究的基础。另一方面，我感到人生苦短，希望自己在有限生命中创造的研究成果能够经得起时间考验并具有实用和传世价值。因此，“中国研究”对我来说风险太大，非我所能承担。相反，就算“香港研究”不能带来丰硕的学术回报，甚至对个人的学术事业造成阻滞，但从学者求真的精神出发，也是无可奈何的事。无论如何，社会学者需要有一个他看得见、摸得着的研究“地盘”或“对象”，这样才会产生踏实的感觉。毫无疑问，对我来说，香港正是那个“地盘”和“对象”。当然，有些学者喜欢做

抽象和理论的探讨，因此不需要对某一特定社会进行研究，但我不属于这类学者，我始终希望能够立足或扎根于一个社会，并以此为基础或出发点来探讨理论性课题。

第三，“香港研究”越来越成为迫切的实际需要。回顾过去，1975～1981年这段时间对我来说是“黄金六年”，是我可以在比较不受外面世界干扰的环境中专注于学术工作的6年。1980～1981年，我在美国哈佛大学做哈佛燕京访问学者期间出版了《香港社会与政治》（*Society and Politics in Hong Kong*）[1]一书。自哈佛回港后，适逢香港前途问题出现，中英两国政府及香港各界人士都被卷入这个历史性事件之中，我个人也不例外。作为香港本地培养的首批社会学者之一，我有义不容辞的责任去研究与香港未来有关的种种问题，特别是香港日后的政治与政制发展，不但要分析，更要拿出应对办法。中英两国政府，尤其是中国政府，不时向我咨询，提出现实或政策性问题。政治环境的突变，使我在“象牙塔”内做学问的同时，还要回应各方面提出的问题和建议。1992年，英国政府派政治人物彭定康来香港当总督，旋即爆发中英之间在香港政制发展问题上的严重对抗，并最后促使中国政府以“另起炉灶”作为反制的策略。在香港回归祖国过渡期的最后几年，我先后以“港事顾问”“香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会委员”和“香港特别行政区筹备委员会委员”的身份参与了中央主导的香港回归祖国的工作，并就特首和立法会的产生办法提供意见。香港回归后，政治、经济与民生的挑战纷至沓来，令各方面疲于奔命。个人的学术研究在这种环境下不可避免地要更有针对性和实用价值。2002～2012年，我离开大学，进入特区政府出任中央政策组的首席顾问。在这10年中，研究范围进一步扩大，研究的内容更为复杂，而研究成果的实用性较诸其学术性更为重要。总的来说，自1982年以来，我的学术事业直接与香港的前途和发展问题紧密联系，纯学术研究变得不可能。研究的目标不但要对理论的探讨和建设有意义，还要对发现和解决香港的诸多问题有价值。很多时候，学术研究题目的选定取决于香港面对的现实和迫切需要解决的问

题，而非源于学术理论发展的要求，与西方社会学理论的变迁与争辩关系更小。所以，过去几十年，我个人所身处的社会环境和自定的工作目标，塑造了我的学术风格和研究方向。无论就背景、目标、经验，还是历练而言，在香港的社会学与政治学界中，我都是颇为与众不同的。

毋庸讳言，不少甚至大部分香港社会学者和政治学者在研究香港问题时，喜欢简单套用西方理论，并肯定其在香港的应用价值，西方的民主和民主化理论尤其受到重视和认同。原因有3个：一是相信甚至“迷信”西方理论的“普遍性”，认为就算不能直接应用于香港，稍作调整便可适用。在这些学者的眼中，香港研究是人类（其实是西方）社会科学研究的一个环节，哪怕只是小环节，香港研究的成果既印证了普遍理论，同时丰富了普遍理论。二是他们服膺于那些理论背后的西方价值，并确信那些价值代表普世价值，因此应该在香港树立和推广。三是假如学者认同了西方理论的“普遍性”，而其研究成果又进一步证实了西方理论在香港适用，那么在西方刊物或出版社（大学的出版社尤其重要）发表著作便较为容易，而能否在西方“学术市场”发表著作，对个人的学术事业至关重要，因为香港的大学倾向于以在“国际”（主要指西方）领域发表著作为评审标准来衡量学者的学术成就。因为这些原因，众多的香港学者喜欢探讨香港与西方社会的共同点，两者之间的差异则较少受到重视。

另外一种情况是，部分学者喜欢将当前西方理论界的“时髦”理论、观点和概念引入香港，并肯定那些东西对香港有参考或应用价值。对于不少香港学者的这些倾向和行为，我的看法是双方面的。一方面，我承认，西方社会既然是人类社会的一部分，那么来自西方的社会学理论也自然在其他的社会有一定的参考和应用价值。运用西方理论分析香港的社会现象，有利于发掘和透视一些我们因为长期在香港生活而看不到或者遗漏的东西，对我们已有的知识可以提供新的研究角度，从而深化我们对香港社会的理解，西方理论也会强化本地学者从理论角度剖析香港社会现象的能力。然而，另一方面，将注意力放在某些现象上等于疏忽

了另外一些现象，而那些现象对香港社会而言可能更为重要，或是更好地理解香港社会的“钥匙”。换句话说，西方理论让我们看到一些东西，但同时遮掩了另外一些东西。总的来说，我认为，西方学者在概念和理论建设方面有独到之处，尤其是在将社会现象拆解后进行分析，然后再将分析结果予以整合来建构理论这一方面。因此，鉴于西方社会学比其他地方的社会学更为“发达”，我们不可避免地要参考西方的理论研究和研究成果，起码要用它增强我们思考的深度与广度，但不能照单全收，更不可以盲目奉之为金科玉律。在参考西方理论和运用西方学术概念的同时，我们必须有意识地脱离西方的思考框架，认真细致地去探寻香港的诸多社会现象，总的目标是全面和确切地认识香港，从中建构更好的概念和理论，并将之用于研究香港。

从一开始我便以香港的特殊性作为研究的理论支点，这在香港学者中是较为罕见的，目标是不仅要指出西方理论涵盖面的不足，也表明不能简单地从西方理论中寻找认知和解决香港问题的办法。香港研究必须立足于香港的历史和现实，必须从客观角度出发，不要混淆现实和理想，也不能把理论当成现实。基本上，我是从“不服气”的起点出发来思考香港社会的，首先假设西方学者“不可能”对香港有深度的认识，因此他们的理论总会在某些方面难以直接套用于香港。一些在西方社会比较瞩目的现象，在香港不一定重要，而香港一些显著的现象也可能在西方看不到。诚然，一些西方学者强调他们的理论绝非完全建基于西方现象，而是来源于西方和非西方社会的比较，但即便如此，倘若他们对香港缺乏认识，他们的概念和理论总会与香港有格格不入之处，而那些格格不入之处正好是香港学者研究的最佳切入点，也是香港研究可以对所谓“普遍理论”建设所能做出的“贡献”。

既然要突出香港的独特性，建构植根于“本土”的社会学理论，那么研究方法便不能不采用“历史暨比较”角度（historical-comparative approach）。所谓历史角度，是要基于香港过去的历史发展去认识香港的现状和探索香港的未来。香港过去的经历、事件、人物、制度、政策

和一些“集体回忆”，都左右和规限着香港目前和将来的发展。历史角度不仅指香港自身的历史，也必须包括更广阔的视野，其中中国近代和当代史、中西方关系史和东亚地区的历史尤为重要。不了解历史，为香港的改革和发展提出的诉求和建议容易流于不切实际或难以兑现。每个社会都有其与众不同的历史发展经验，因此在相当程度上，每一个社会都是独一无二的。通过历史分析，香港的独特性便“跃然纸上”，马上成为学者关注和探讨的课题。所谓比较角度，是要将香港与古往今来的人类社会比较，找出其异同之处，从而透视香港独特的地方。当然，我们不可能将香港跟“所有”的人类社会比较，而事实上学者们对其他社会的研究也不多，因此实际上只能通过缜密思考，找寻若干有意义或有价值而又可供比较或对比的现象。在我看来，目的不是要通过比较香港与其他社会来建构一般性的社会学理论，而在于加深对香港的了解，尤其是能够更好地发掘香港社会的“核心”社会现象。这些“核心”社会现象不但有其重要性，我们更可以借助这些现象更好地了解与之密切关联的其他社会现象。

在过去近40年的研究生涯中，我提出了一系列概念来描述和分析与香港社会和政治发展有关的诸多现象，并取得了一些成果。在不同程度上，这些概念代表了我说的“核心”概念，因为它们担当着研究的“钥匙”的功能，通过它们，我们可以更全面和深入地分析香港的过去和现在，并对未来提供线索和可行之道。这些概念在学术界广受关注，当然也受到不少批评，部分批评在香港的高度政治化环境中更流于道德或恶意的中伤。诚然，我的“核心”概念不是批评者的“核心”概念，他们认为我的“核心”概念忽略了一些更重要的社会现象，因此对香港的分析有失偏颇，并错误理解部分现象，而基于我的研究成果的政策建议不但无用，而且对香港有害，比如不利于推动香港的民主发展，也不利于让当政者正视香港的社会矛盾等，不一而足。我的看法是，各种各样的“核心”概念和与之相关的理论并存绝对是好事，良性的学术争论会越辩越明。然而，我相信我的学术成果是经得起时间考验和实践检验的。

在长达40年的学术生涯中，我建构了一批“核心”概念，并以此为工具研究香港社会的状况和变迁。这些概念中比较重要的包括：“先有殖民政府、后有殖民地人民”的殖民地，高度稳定的殖民社会，功利家庭主义（utilitarianistic familism），社会容纳政治（social accommodation of politics），低度整合的社会与政体（compartmentalization of society and polity），没有独立的非殖民化（decolonization without independence），缺乏被领导者的政治领袖，缺乏领袖的制度（institutions without leaders），缺乏社会基础的政治（social irrelevance of politics），功利主义法律观，行政主导，局部民主政体（partial democracy），发育不良的政党体系（stunted political party system），没有执政党的政党政治（party politics without the ruling party），低民主、高自由的社会，民主发展后于法治、自由、人权、稳定、繁荣的出现，关注的旁观者（attentive spectators），从非常态政治到常态政治，矛盾民主观（democratic ambivalence）等。这些“核心”概念通通源于长年累月对香港的实证研究，也源于认真利用历史暨比较方法挖掘香港的特点。

总体而言，这些“核心”概念加起来其实很好地描述和反映了香港作为一个社会乃至一种社会现象的主要特色。

第一，香港在“开埠”伊始已经是一个特殊的英国“殖民地”。英国人攫取香港这片荒岛为“殖民地”，目标是要建立一个有利于英国商人的对华“贸易”而且不受清政府控制的桥头堡。为了达到目的，一开始英国人便要在香港推行开明和怀柔的管治方法，以吸引各地尤其是中国内地的人才、资金和劳工来香港开拓和发展。为此，一套有利于各方面经商、就业和生活的法律和制度便不可或缺。与绝大部分殖民地不同，香港是先有殖民政府的出现，然后才有“殖民地”人民的到来。从内地来香港定居或发展的华人，无论基于什么理由，都是自愿接受殖民管治的，起码不反对殖民管治，因此他们绝无推翻殖民政府（在香港，即为港英政府）之心，反而将香港作为安身立命之所，这种情况在1949年新中国成

立后更是如此。正因如此，香港从来没有发生过反殖民或独立运动，也无法借助反殖民或独立运动来培育有威望的政治领袖。

第二，中国政府不会容许香港脱离中国走向独立。为了让中国政府放心，英国人不会在香港推动有“还政于民”意味的政治体制改革，不会刻意培育有群众基础的本地政治领袖。为了巩固殖民管治，英国人通过“行政吸纳政治”的手段笼络华人精英，让他们成为殖民政府的“同路人”，同时减少社会上出现“独立”于殖民政府的政治力量的可能性。这些“同路人”虽然在华人社会享有一些声望，但绝对不是具备政治权威的政治人物。社会上反对殖民政府的政治人物绝无仅有，因此对殖民管治不构成威胁。

第三，香港的华人社会由无数的家庭单位组成，这些家庭单位的核心是那些有血缘和姻缘关系的人，但也可以从“功利”角度考虑，选择性地将一些与自己有利益联系的亲戚朋友“纳入”家庭单位，因而表现出“功利家庭主义”的形态。这些家庭单位在一定程度上解决了个人的需要，并起到稳定社会的作用。

第四，家庭单位与众多的华人社团共同处理了不少华人社会的问题和矛盾，解决了不少可能引发政治事端或冲突的问题，因此发挥了“社会容纳政治”的功能，大大减少了最后需由殖民政府应对的政治摩擦与挑战，使得行政需要吸纳的政治不至于过多，从而保持了香港的政治稳定。与其他殖民地相比，香港的政局绝大部分时间都是高度稳定的。“二战”后，全世界反殖浪潮风起云涌，但香港的政局却风平浪静。我研究香港的起点恰恰就是探讨香港“超稳定”殖民社会的原因何在。当时几乎所有人对香港的第一印象就是政治稳定和港人对政治的不热衷甚至“冷漠”。我当然不会否定社会冲突的存在，但20世纪70年代香港的政治稳定对我和不少人来说，应该是较为瞩目和值得探讨的现象。我的基本看法是，“行政吸纳政治”和“社会容纳政治”相辅相成，大幅减少了香港政治矛盾的数量和严重性。与此同时，华人社会与殖民政府各司其

职，来往不多，形成“低度整合的社会与政体”的局面。就当时来说，在殖民管治被广大香港人接受的前提下，所谓香港政治在很大程度上就是“官僚政治”，即发生在政府内部和政治精英之间的“政治”。这些“政治”与社会没有密切关系，也没有受到广大群众的关注，因此是“缺乏社会基础的政治”。人们关心的问题一般不会进入政治领域，也没有有实力的本地政治领袖将它们转化为政治议题，从而将之带进政治领域。

第五，港人政治文化的内涵与“功利家庭主义”基本上是一体的两面。对此，我和关信基教授合著的《香港华人的心态》（*The Ethos of the Hong Kong Chinese*）[2]一书有详细阐述。简而言之，港人的政治文化是一种公民文化与顺民文化的混合体。港人一方面吸收了一些来自西方的民主和自由的思想，另一方面又呈现出对权威的尊重以及对稳定与秩序的追求。他们愿意接受殖民管治，并基于殖民政府的良好施政表现而赋予它颇高的政治认受性。港人的法律观或法律文化有明显的实用主义倾向。他们不太了解西方法律背后的原则和思想，仍然保留了一些传统中国的法律观点。不过，港人相信香港的法律对自己有用，因此坚持遵守法律的重要性。无论是港人的政治文化还是法律文化，功利主义或实用主义的色彩都很突出，而中国传统的价值观与西方的价值观则不太和谐地并存。实际上，港人对西方文化的接受流于表面，大体上认为西方文化对自己和香港有用，但仍然受到来自中国传统的“威权性”政治文化（authoritarian political culture）的熏陶，而后者是和西方文化相悖的。

第六，随着社会的变迁、经济的发展和教育水平的提高，社会矛盾增加，民众的期望与诉求攀升，华人社会自我解决问题和满足需要的能力下降，殖民政府面对的来自社会的要求和压力就越来越多，也越来越难应对。殖民政府介入社会和民生事务的程度有所提高，港人对政府的依赖不断提升，因此社会上逐渐涌现一些政治人物和组织。他们不仅向殖民政府提出各种具体诉求，也在确认殖民管治的前提下要求更多参与政治的机会。殖民政府一方面尽其所能地回应民众的民生需要，另一方面却不愿意放弃对政治权力的垄断和控制。在“九七”问题出现的前夕，

香港的政治人才十分匮乏。大部分港人认同香港的政治、行政、经济和社会制度，但对政治领袖缺乏信任与尊重，出现了“缺乏领袖的制度”和“缺乏被领导者的政治领袖”现象。人们觉得只要制度运作良好，政治领袖可有可无。再者，在殖民政府管治下，人们也不相信本地政治领袖会拥有实质的政治权力或能力。这种轻领袖、重制度的心态本来应该是进步的象征，但在政治领袖匮乏的情况下却成为绊脚石，阻碍了领袖的形成与成长。香港脱离殖民管治并在“一国两制”框架下实行“高度自治”，然而缺乏拥有群众基础的政治领袖便为回归后香港的有效管治和政治稳定埋下了隐患。

“九七”问题的“突然”出现，对香港的政治格局与生态造成了巨大冲击。在无法延续殖民管治的情况下，英国人谋求“光荣撤退”和在回归前的过渡期内保护英国的权威与利益，一方面大力推动香港的民主改革和“还政于民”，另一方面则锐意扶植反共和民主派势力。中国政府则一方面致力于挫败英国人的政治意图，另一方面努力培养“爱国爱港”力量。中英双方的政治角力塑造了香港的民主化路向，但同时分化和弱化了刚冒起却又“先天不足”的本地政治领袖和势力。在中英斗争的大气候下，香港所走的“没有独立的非殖民化”道路呈现几个重要特征：第一，既然香港不是独立国家，港人便不能完全决定由谁来控制特区政权。在主流民意仍然反共和拒共的氛围下，中国政府觉得必须确保特区的行政长官是中央可以信任和依托的人。因此香港的民主化是“局部民主化”，具体反映在港人有较大权利选举负责监督政府的立法会议员，但在选举行政长官上则权利有限。第二，“局部民主化”让一位拥有强大宪制权力的行政长官与享有实质“反对”权力的立法会并存，各自有各自的权力来源和支持者，彼此之间摩擦难免。第三，从宪法的角度看，香港是一个“行政主导”甚至可以说是“行政长官主导”的政体。行政长官垄断了政策制定权、财政主导权和人事任免权。但在群众支持不高、政府权威不足和行政长官没有政党联系的格局中，行政长官纵有宪制权力，却在政治威望低落的情况下无法充分和有效地运用手上的权力。回归后香港特区的管治不畅和政局混乱与此不无关系。第四，为了避免突然进入全面

民主化而带来政治动荡，民主改革遵循循序渐进的步伐。行政长官的普选只会在条件成熟时才进行，同时要防止选举与中央对抗的人成为特首。在立法会的选举办法中，“功能团体”议席的引进和逐步减少，以及选民基础的不断扩大发挥了“以空间换时间”的巧妙作用，从而使得以普选办法产生所有立法会议员的时刻不会过早。第五，香港的“局部民主化”衍生了香港几乎独一无二的“没有执政党的政党政治”现象。在执政党缺位的情况下，特区政府在立法会内缺乏稳定和可靠的支持；无论是建制派政党还是泛民主派政党，都以监督和制衡政府为己任；建制派和泛民主派政党都处于松散和积弱状态，社会支持基础不强。泛民主派政党属于“永久的反对派”，从长远来看有走下坡、内部分裂和日趋激烈的趋势。“没有执政党的政党政治”似乎不能成为长期存在的现象，因为它对特区的长治久安不利。

香港的“局部民主化”诚然不能满足大部分港人对民主的追求，对于政治体制，社会上也存在着一定的不满情绪。但过去几十年来香港没有出现拥有强大群众基础、得到中产阶层鼎力拥护、有能力持久“作战”、波澜壮阔的民主运动。这可以从香港独特的民主发展轨迹和与此相关的港人“矛盾民主观”中找到解释。香港这种“先有殖民政府、后有殖民地人民”的历史背景，使得它在民主化发生之前已经陆续享有法治、善治、自由、人权等不少其他国家和地区需要付出巨大代价，包括流血牺牲、在争取到民主之后才能获得的东西。既然港人已经得到那些他们认为比民主更加珍贵的东西，那么他们便不愿意付出沉重代价来争取民主。“没有独立的非殖民化”，只容许香港在脱离殖民管治后成为中华人民共和国的一个特别行政区。港人明白与中央对抗有害无益，因此也不太希望因为民主改革问题而与中央交恶。不少港人甚至担忧不适当的民主化反而会带来不符合自己和香港利益的恶果，因此宁愿慎重地、一步一脚印地推进民主进程，持这类观点的人在中产阶层不少。由于顾虑多且犹豫不决，港人的“矛盾民主观”与循序渐进发展民主若合符节。假如港人愿意不顾一切地追求民主，循序渐进发展民主就不会被港人接受，而港人与中央的冲突便会极度激烈，不仅政治稳定和有效管治不可能，

甚至中央的“一国两制”方针也难以落实。

如果政策建议是基于对香港独特性研究的成果，那么与来自简单套用西方理论的建议相比自然有所不同，反映在如何处理香港的民主发展和达到有效管治的问题上尤其如此。在“没有独立的非殖民化”下，香港的利益和未来必将建构在“两制”关系融洽和中央与特区合作的基础上。“互利共赢”和“荣辱与共”必然是彼此互动的指导原则。从香港历史发展的角度看，港人与内地同胞、中央与特区之间必然会建立更紧密的关系，这是长期的、不可逆转的趋势。诚然，这个趋势也不可能一帆风顺、一片坦途，反而会跌宕起伏、阴晴不定和坎坷不平。基于对历史发展趋势的肯定，也基于我对香港独特性的理论思考，过去几十年来我曾经提出了一些政策和行动建议。粗略来说，“行政主导”政治体制的建设、功能团体议席和选举办法的引进、香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会的设置、临时立法会的成立、比例代表制的施行、“管治联盟”的建构等，都有我一些建议的影子。毋庸讳言，这些建议都曾经受到一些人的猛烈攻击。然而，回想过去，这些建议在香港的历史发展和现实环境中恐怕是迫不得已、有一定正面价值的建议。当然，随着国际形势的变化、国家的发展、香港的变迁、香港人心的变动、中央与港人矛盾的逐步缓解、“两制”之间的差异缩小，以及两地同胞逐步在“两制”下合成“命运共同体”，香港的政治、管治与政党发展自然会沿着新的方向演进。经济、社会和民生立场上的分歧会逐渐取代中央与港人之间在政治与意识形态上的分歧，而成为左右香港内部政治形态的主要因素。困扰香港多时并妨碍妥协的“非常态政治”会大幅度地被对协商解决问题有利的“常态政治”所取代。到了那个时候，政治稳定和经济发展才会有更扎实的根基。然而，必须指出的是，从“非常态政治”过渡到“常态政治”绝非一个顺畅的过程，反而是一个艰难、曲折和反复的过程，2014年爆发的“占领中环”行动和香港最近涌现的“本土主义”主张可为明证。

在政治斗争日趋激烈的今天，我对香港的未来保持较为乐观的期

盼，这样的态度对一些人来说是严重脱离现实的。但基于我过去近40年香港研究的经验，我对我的论断和预测是有相当把握的。未来的变迁也许可以为我印证。

《香港社会的政制改革》分为5个部分。第一部分分析了社会与政治的关系，并着重指出，香港在殖民地时期的政治稳定与香港华人的家庭和社会结构有莫大关系。华人家庭和各种民间组织拥有不少资源和能力去处理华人社会内部的问题和需要，从而减少了社会问题“外溢”为政治问题的概率，对维护殖民管治有利。不过，香港急剧的社会变迁逐步削弱了华人家庭和社会的作用，使得政治矛盾和冲突不断上升。第二部分描述了香港引进群众性选举后的早期情况，指出选举在动员群众方面作用有限，而媒体在选举过程中发挥的作用不大。第三部分论述了在“没有独立的非殖民化”下，香港的政治体制改革、殖民政府的管治困难、英国谋求“光荣撤退”的部署、中英政府围绕政制改革的斗争和“局部民主化”所造成的精英政治与群众政治分离的种种现象，进而指出香港脱离殖民管治过程的复杂性和独特性。第四部分回顾了中国政府在新中国成立后一贯的对港政策，并着重指出其理性务实的一面，而“一国两制”方针的提出就是中国对香港的“长期打算、充分利用”政策在香港回归后的延续。既然保持香港的繁荣稳定是中国对港政策的首要目标，那么《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称《基本法》）所要建构的香港政治秩序便以此为指导原则，不过这个新政治秩序却蕴藏着一些管治困难。第五部分则讲述了政治精英和政党发展的情况，其中突出了“局部民主化”所造成的精英政治与群众政治分离的种种现象，进而指出香港脱离殖民管治过程的复杂性和独特性。在香港政治精英的矛盾与分化、各类反对势力涌现、行政主导政治体制因而缺乏足够实施条件的情况下，回归后香港特区的管治面临相当困难的局面。与此同时，香港的政治体制又对政党的发展不利。特区政府固然不能依靠“执政党”来进行有效管治，但在没有“执政党”的情况下，香港的政党呈现弱化和分化的趋势。

《香港社会的民主与管治》分为3个部分。第一部分描述了香港独特的民主发展道路，具体特征包括“局部民主化”、民主化问题成为“永恒”的政治议题、中央在民主化过程中的主导地位、民主化的出现后于法治、人权和自由等。尽管香港没有重复西方的民主发展道路，但仍然具有积极和正面的内容，起码切合香港实际的情况和需要。第二部分探讨了香港回归后的管治形态，特别关注了新生的香港特区政权在管治上经验不足、政治能力不强、内外环境不利和反对势力阻挠的情况。自香港特区成立以来，非常态政治实际上是香港政治的“常态”，而政治斗争则围绕着政治原则、信念和道德等议题，其中退让和妥协的空间有限，因此冲突难以化解。虽然以实际利益冲突为本的常态政治长远来说应该成为“常态”，但演化过程却十分曲折。这一部分也论述了在“没有独立的非殖民化”下，香港的政治体制改革、殖民政府的管治困难、英国谋求“光荣撤退”的部署、中英政府围绕着政制改革的斗争。第三部分讲述了香港人独特的民主观，指出香港人有明显的民主诉求，但其民主观充斥着自相矛盾和实用主义的元素，因此难以构成庞大、持久的民主运动的基础。

《香港人的政治心态》分为3个部分。第一部分描述了香港人对政治领袖的态度，指出香港人心目中缺乏可以信任的政治领袖，而且人们对制度的信任远高于对领袖的信任，因此香港得以拥有良好的政治秩序。香港的政治领袖虽然占据领导的位置，但其社会或群众基础颇为薄弱。第二部分探讨了香港人的社会与经济态度，指出香港人在整体上虽然支持香港自由放任的资本主义体制，却仍然受到中国传统文化的影响，希望政府能够发挥管理经济活动和提供社会福利的积极作用。“殖民地”结束前夕，各种社会矛盾纷纷涌现，导致香港社会的公平性受到不少香港人的质疑。此外，随着回归的到来，香港人的身份认同问题浮现，却没有出现“香港人”与“中国人”对立的局面。第三部分专注于政治信任和参与。最为明显的现象是，尽管香港人对殖民政府有一定的支持，但对各类政治权威和制度的信任有不断下滑的趋势。与此同时，虽然香港人有不错的“政治认知”，但多数民众在政治参与方面仍然不够积

极，因而成为“关注的旁观者”。

这3本书的出版与一些朋友的努力和帮助分不开。北京大学法学院强世功教授首先提出出版我的学术论文的建议，而且为翻译工作筹措经费。这3本书的翻译出版获得敏华研究基金和中信改革发展研究基金会的支持。香港中文大学香港亚太研究所的尹宝珊女士既是我以前的学生，也是长期以来我在研究工作上的得力助手与伙伴。尹女士在统筹和协调学术论文的翻译、核对和出版等工作上花了很大气力。孙文彬博士是我在香港特区政府中央政策组任职期间的首席研究主任，她不仅承担了部分翻译工作，同时负责协调牛悦博士和雷竞旋教授的翻译工作，确保不同论文的用词和行文一致。几位译者高水平的翻译让我的英文论著得以准确和清晰地展现在读者面前。我对上述学者的支持和协助表示由衷的感激！我也要感谢中信出版社的副总编辑季红女士和编辑们为这3本书的出版而付出的辛勤努力。

最后要说的是，有关香港研究的学术著作迄今其实不多，主要原因是香港研究并非学者们学术事业腾飞的捷径。中央和香港的官员在制定政策时往往缺乏充足的学术研究作为支持，这是甚为可惜和令人痛心的事。我特别希望这3本书的出版能够为内地读者提供参考，更真诚地盼望它能够为促进两地同胞的互信和彼此了解发挥一些作用。

章末注：

1.Lau Siu-kai,*Society and Politics in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,1982).在书名中“社会”置于“政治”之前是刻意的，目的在于凸显香港政治的社会基础。

2.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988).

第一部分　民主之路

第1章　香港的民主化道路注

在过去20年里，第三波全球性民主改革震撼世界。自1974年以来，在南欧、拉丁美洲、东亚及东欧地区，有超过30个国家已由威权政体转为民主政体。目前，世界上可以被视为民主政体的国家数目庞大，为数之多史无前例。虽然近几年部分国家的民主发展有所逆转，但在人类历史上，第三波民主化浪潮对世界冲击之大是毋庸置疑的。[1]

自20世纪80年代初以来，香港也经历了一个民主化过程。尽管这个过程在全球性民主化浪潮涌现期间发生，而香港作为一个国际经济中心容易受到外来因素的影响，但香港的民主化过程只是一种个别现象，由一些独特的原因引发，而这些原因在其他国家和地区并不存在，这一点我将在下文详加阐释。因此，虽然香港的民主化过程与第三波全球性民主化浪潮同时出现，但它并不是这一世界性现象的组成部分，也不是该现象在香港所产生的国际示范效应。[2]就本质而言，香港的民主化道路是独特、独立并自成一体的。

民主化的成因

对于第三波民主化改革为何发生及发生的时间，亨廷顿（Huntington）曾提出一系列的成因，包括：第一，由于民主观念被普遍接受，很多威权型政权越来越受到严重的认受性问题的困扰，需要更依赖成功的施政表现以维系管治，但由于在经济方面（有时是军事方面）的失败，不能维持其认受性；第二，20世纪60年代出现史无前例的全球性经济增长，使不少国家的生活水平改善、教育程度提高，中产阶

层大为膨胀；第三，天主教会在教义上及行动上出现重大转变，从而令教会由现状的维护者摇身一变成为威权主义的反对者；第四，外在政治行动者的政策转变，特别是欧洲共同体、美国及苏联的政策转变；第五，“滚雪球”效应，即在第三波民主化浪潮初期出现的民主事例对后来者产生激化或示范作用。[3]

戴蒙德（Diamond）基本认同亨廷顿的解释，同时还提出另外两个成因：一是在日薄西山的威权政体中，出现统治阶层内部分化；二是民间社会在发展、组织、觉醒及动员过程中出现变化。[4]

对于大多数处于第三波民主化浪潮中的国家和地区，上述种种成因应该可以解释民主改革何以在它们当中出现。然而，就解释香港的民主改革为何发生而言，这些因素却不能使人满意。第一，除少数西化的社会精英外，国际性的民主扩散现象对港人仅产生轻微的冲击。在香港出现的小型民主运动，似乎并不是对国际潮流的回应。第二，外来力量在催生香港民主化过程中扮演的角色相当有限。即使是鼓吹民主最力的美国，在香港民主化过程中所发挥的作用基本上也是无关宏旨；其他国家的介入程度更是微不足道。第三，尽管港英政府[注]是一个殖民政权，但过往并未受到任何“认受性危机”所困。相反，殖民政权经常以过往在经济及行政上的良好记录为傲。因此，在20世纪80年代初即发生民主变迁的前夕，港英政府依然获得令人艳羡的群众支持。[5]第四，香港的管治精英内部并没有出现分化，因此不可能成为香港民主化的合理解释。第五，早在20世纪80年代初进行民主改革之前，香港已经成为经济发达的社会。由于政府奉行经济放任主义与社会不干预政策，一直以来，香港的民间社会取得了高度发展。香港的中产阶级，由于是非民主政体的受益者，思想心态都较为温和与保守，对民主的诉求一直并不强烈，如果社会经济因素对香港的民主变革举足轻重，则民主化过程应该很早便已出现。所以，这些因素不可能导致香港的民主化；但是，作为有利于推行民主化的因素，它们当然有其重要性。[6]第六，天主教会及其他宗教

团体在香港民主化过程中的作用也不显著，事实上，香港的宗教组织从来都不是勇猛的政治行动者。

基于以上种种考虑，我们只能利用一些香港特有因素解释其民主化的出现及出现的时间。正是由于这些因素的特殊性，香港的民主化道路也与众不同。不过，与此同时，此等因素也为香港的民主化进程设置了障碍，并且为其前景投下了阴影。以下我会简略介绍这些因素及其对香港民主化的意义。

民主化的动力："九七"问题

毋庸置疑，推动香港民主化的最大动力是中国将于1997年在香港恢复行使主权，以及由此而出现的政权转变。与其他地方的非殖民化不同，香港不可能走向政治独立。在1984年，当香港的政治前途由《中英联合声明》确定之后，[7]香港的政治形势便发生了重大变化。对于行将撤离的英国政府而言，其权威与认受性都会随着1997年的到来而不断下降，英国人因此迫切需要在香港引进民主改革，以讨好港人，从而维系其殖民管治。此外，英国对中国在1997年之后的意图深怀疑虑，加上对在这块英国历来最成功的殖民地上一向顺从的港人怀有某种程度的政治"内疚感"，也可能促使英国不顾中国的反对，把手上的部分权力移交港人。[8]

对中国而言，面对港人对收回主权的抗拒，解决香港问题的策略是在"一国两制"安排下维持香港的资本主义体制，并且承诺"港人治港"。"港人治港"的承诺，明显暗示在回归后香港会出现较以前更民主的政制，而且不少港人的确是这样理解的。为了纾解港人的恐惧与忧虑，中国也同意在香港推行一些民主改革。鉴于英国势将在香港进行民主改革，中国也只好准备在香港地区成为中国的一部分后，与一个较民主也因此较难控制的香港共存。

虽然在“九七”问题出现前，港人的民主诉求相当微弱，但要求一个较开放的政府与增加市民政治参与的机会，却仍然依稀可闻，学历较高者所组成和领导的公民团体在这方面的诉求尤其明显。“九七”问题的出现，为这些团体提供了更有利的环境，它们当中不少已转化为政治团体，而且希望在民主化过程中取得权力。由于港人基本认同这样的观点：较民主的香港会给予港人更大的政治能量，去阻止中国政府干预香港内部事务，所以这些团体对港人的号召力便有所增强。

民主化的阻力：权力移交

香港的民主化，主要是由独特的事件所触发，但这事件竟是由历史决定的，可谓讽刺之极。此外，香港的民主化纵使有着上述各种有利因素，但仍然受到相当严重的限制。

从英国的角度看，香港是要移交另外一个主权国而非走向独立，因此在处理香港问题时，需要面对一个崭新情况，过往的非殖民化经验，在本质上不合时宜。不过，对于这简单的道理，英国至今仍难以理解。在过去的非殖民化过程中，殖民政府会逐步把政治权力转移到由殖民地人民选举出来的代表手上，英国则同时采取各项措施为殖民地独立做了准备。[9]但是，香港的非殖民化过程却涉及完全不同的考虑。首先，如果必须移交权力，只可能是移交给作为未来主权国的中国。任何未经中国认可而把权力移交给港人的安排，肯定会遭中国反对，也肯定是短暂的。如此一来，英国单方面在香港引入民主转变，便会遇到很大阻碍。

另外，根据《中英联合声明》，在回归前，英国全权负责管治香港，中国会加以支持和协助。中国反对英国与港人共同管治，尤其是那些对中国政府怀有敌意的人。香港与其他前英国殖民地不同，殖民政府在人民当中仍然享有不错的认受性，来自港人要求民主化的压力不大。所以，殖民政府并无迫切政治需要下放权力。相反，在主权移交前，英

国在香港的最高目标是维持政府的权威与有效管治。要达到这个目标，必须完成两项任务：一是防御中国对英国管治权力的侵夺，二是减少港人对殖民管治的挑战。这两项任务自然是互相关联的。如果英国不能够抵挡中国的干预而沦为“跛脚鸭”政府，则基于港人对中国的逆反心态，民众对殖民政权的挑战也会加强；反过来说，如果港人对殖民政府的挑战增加，则会引来中国加强干预而削弱殖民政府的自主性。除此之外，因为英国以往没有为香港结束殖民管治而做任何工作，故此一时找不到合适的承继者作为转移权力的对象。

所以，英国感到有需要在过渡期内保留最多的权力在自己手上，使得无论是中国政府还是港人，都不能够利用移交出来的权力来对付自己。我们甚至可以这样说，英国担心香港在回归前利用其新获得的权力来反对中国，从而使得中英关系紧张。再者，英国也需要确保它在香港的利益，在回归前后得到良好的照顾。又因为作为异族统治者，英国很自然会怀疑港人对它是否忠诚，所以任何权力的转移都会是有限、审慎与半心半意的。

基于上述原因，英国所构思的民主化，无论在幅度还是深度方面，实际上都有限。新港督彭定康所建议的民主改革，虽然被广泛吹嘘，实质上仍只是一个在撤离中的殖民政府所提出的有限改革。

从中国的角度看，由于一些十分明显的原因，中国也只是考虑在香港推行有限度的民主改革。首先，因为大部分港人抗拒中国收回主权，所以中国担心民主化会在香港触发反对中国的行动，以及促使一些反对中国恢复在港行使主权的政治团体出现。其次，中国对于英国移交权力予港人（特别是反共分子）的企图深怀戒意，认为英国刻意为中国于“九七”后在香港有效行使主权设置障碍。最后，中国也担忧民主化会为香港蓬勃的资本主义自由经济带来负面影响，从而削弱本地及外地投资者对香港的信心。由于种种顾虑，中国因素便无可避免地成为香港民主改革速度与幅度的最重要制约因素。

从香港的角度看，民众对民主只有温和诉求，中产阶级在争取民主过程中也是有限参与，加上劳工阶层在政治上力量薄弱，以及工商界和保守政治势力的阻挠，香港民主改革的局限较明显。港人对现行非民主政体的接受、对政体在英国撤离后得以延续的希望、对殖民政权的支持、对社会及经济现状的满意，以及对民主化会产生社会不稳定的疑虑，削弱了其对民主的诉求，也妨碍了强大民主运动的出现。此外，港人对民主改革能否防止中国政府干预香港事务也缺乏信心。所以，相对于中英两国政府而言，在建构香港的民主前途过程中，港人只能够扮演一个次要的角色。[10]

民主化的政治环境：权力分配

基于上述因素，香港的民主化是在一个特定的政治环境下发生，而这个环境，对民主化的过程与结果有着极大的影响。这个政治环境有以下几个显著的特征：

第一，也是最重要的，香港与其他第三波民主政体不同，其民主化过程并非纯粹是一个政府与其管治人民之间的事情。香港民主化起步之际，已经有三个政府，即英国政府、中国政府及殖民政府牵涉在内。殖民政府在法理上处于从属地位，因此，在规划香港的民主前途时，那两个一直以来都甚少介入香港管治的“外在”政府（即英国政府与中国政府），便担当了举足轻重的角色。港人及其领袖的政治力量薄弱，与三个政府无法相比。结果是：在一个包括几个政治行动者的民主化游戏中，中英政府处于支配地位，两者在政治上的重要考虑决定了香港民主化计划的主要内容。由于两国政府在整个过渡期内就民主化问题都有摩擦，香港的民主化过程便无可避免地受这两个主权国的政治争斗左右。

第二，香港的民主化过程基本上是自上而下的，港人在过程中只起着有限的作用。香港与大部分第三波民主化国家或地区的不同之处，在

于内部缺乏严重的社会、经济及政治不满情绪。由于民主化的动力主要来自“九七”问题，而非来自下面的政治诉求，港人对于民主化所能产生的最终结果，所拥有的影响力便变得有限。

第三，正由于引发香港民主化的主要因素是政治前途问题，而政治、社会及经济上的不满情绪又不重要，因此民众参与民主化过程的程度不高，而与社会及经济改革有关的问题在过程中也不占有显著位置。因此，民主化遂成为纯粹的政治事情，本质上主要涉及英国、中国及香港地区政治力量之间的权力分配问题。因此，香港的民主化较之于其他前殖民地所经历的民主化及非殖民化混合过程，以及大部分参与第三波民主化国家或地区的历程，其另一个不同之处是，社会及经济问题在香港的民主化过程中并不重要。

第四，由于香港民主化过程是一个民众参与度有限的纯粹政治事情，本质上也是本地政治精英争夺权力的现象。殖民管治将在1997年结束这一事实，将改变香港政治精英之间的权力分配。不过，这个改变并非意味着旧政治精英被新政治精英彻底取代，也非原来处于权力中心的人被权力中心以外的人所代替；相反，这个改变既混乱，也不完全。不容否认，那些原来与殖民管治有密切关系的精英，其政治地位正在下降，他们面对着不明朗的前景，而且正陷入政治迷惘。[11]虽然如此，有几个原因使我们相信，旧政治精英虽然难以维持过去享有的主导地位，但不会在政坛上消失。其中一个原因是香港政府过去在行政管理上的良好表现，以及民众对旧政治精英在社会经济领域成就的羡慕令他们仍然得到了港人一定程度的支持。他们与中英政府有着不少共同利益，再加上两国政府又试图防范来自正在冒升的反建制力量的威胁，因此，依旧需要旧政治精英的服务与支持。[12]此外，为了维持香港的资本主义制度，中国政府也不得不拉拢那些占据重要社会经济位置的精英分子。

“九七”问题的来临、港人对政治前景的担忧，以及殖民政权撤离期间所推行的政制改革，为大批政治团体的涌现创造了条件。大部分政治

团体源于在20世纪70年代活跃的压力及社区团体。它们的会员人数不多，大多数具有中产阶级背景，并且代表各种各样的政治与社会观点。为了政治理想，同时也为了取得政治影响力，这些团体希望改变香港的政治体制，以便进入权力结构内。它们尤其希望通过民主改革，尽可能从中英两国政权手上夺取最大的权力。这些新兴政治力量虽然锐意动员群众支持，特别是借着反共的号召，以壮大其政治力量，但最终也不能获得满意的成果。由于香港缺乏迫切的解决社会及经济问题的能力，这些团体难以得到港人的强力支持，因此最终只落得力量薄弱与处境困难。所以，在回归之前，香港内部的权力争夺，基本上只是一种精英争斗现象，港人主要还是以旁观者的姿态出现。

概括而言，香港民主化的原动力，是因殖民管治将在1997年终结这一事实所产生。“九七”问题的来临，同时也根本地改变了香港的政治形势，主要是中英政府这两个强大的“外在”政治行动者突然进入政治圈子，而这个圈子又因本地政治势力的出现而扩大。随着政治行动者的急速增加（中、英、港三个政府及各种本地政治势力），香港的政治游戏也变得十分复杂和混乱。不过，这些在政治行动者之间发生的政治摩擦主要还是精英现象，民众的参与甚为有限。在这些摩擦和冲突中，至关重要的莫过于香港在回归前后的政治体制，尤其是选举安排，因为这关乎各政治行动者之间的力量对比。政治行动者彼此之间的权力争夺，是一种纯粹的政治现象，其社会及经济意义相当有限。

民主化的过程：中英主导

在整个过渡期内，香港的民主化过程实际上就是中国、英国、殖民政府，以及众多本地政治团体之间连绵不绝的摩擦过程。即使殖民政府以英国为效忠对象，但在民主改革问题上，它们的行动并非完全一致。随着这些摩擦的发展，以及香港内外政治形势的变迁，各个政治行动者之间的关系也会改变。它们之间不断转变的合纵连横关系，使一般港人

目眩，甚至感到厌恶。这个多元政治行动者的摩擦过程，确实为香港带来一些民主化的进展，但这些改革基本上是局部与分割的。更为重要的是，这些政治行动者对香港在后殖民时代的民主游戏规则，至今还未能够达成最后的解决办法。

在过渡时期，这些政治行动者也曾经历过数次暂时性的“休战”状态；但政治形势只要刚一转变，新的摩擦便会马上激起，有些政治行动者会提出新的民主改革要求，从而把其他行动者卷进另一回合的政治摩擦中。在1997年主权移交之前，那些重要的政治行动者能否达成一套最终大家可以接受的政制安排，前景并不乐观。

如上所述，这个多元政治行动者的游戏，是由两个强大的“外在”政治行动者所主导。中英两国政府的主导地位，不仅使殖民政府在政治上黯然失色，也导致其自主性严重受挫，以及参与建构香港民主改革的作用大为减少。由于出现由两个“外在”政府主导的局面，香港的处境因而与其他第三波民主化改革的国家或地区截然不同，因为在其他地方，民主化基本上只是同一个社会内管治阶层与其人民之间的问题。中英两国政府作为具有支配地位政治行动者的存在，使香港出现了一个带有讽刺性的政治形势。如果民主化的本质是社会内的政治权力重心向下移动，让一般人可以取得越来越多的影响公共决策的权力，那么，香港的情况便不完全是这样。在香港，虽然已经引进了民主改革，但因为有关民主改革的重大决定掌握在上述两个高高在上的政府手中，香港的政治重心，可以说是转移到在香港之上及以外的地方。这个情况在一定程度上否定了香港民主化的意义。在香港，不仅本地政治精英对中英两国政府的影响力有限，就连过去曾拥有很大自主权的殖民政府所能发动的政治能量也大为萎缩。由于港人在政治上没有动员起来，因此，中英政府与本地政治行动者之间的力量差距便变得更为悬殊。只有当中英两国政府需要利用本地政治行动者的支持去打击对方时，本地政治行动者才可以取得多一点的政治影响力。

虽然中英两国政府都有意在香港推行有限度的民主改革，但彼此的分歧仍足以产生剑拔弩张的局面。相对而言，英国属意较大程度的民主化，以安抚因前途问题而惶恐不安的港人。英国也把民主改革视为光荣撤出其最后兼最成功殖民地的重大部署。中国政府则侧重于政治稳定问题，同时防范香港在主权回归后可能出现反对中国政府的群众行动，因此对于香港推行民主化并不那么热衷。由此观之，虽然中英两国政府在政治游戏中处于主导地位，但并没有形成坚实的政治重心，并把其统一意见加诸香港。不过，由于两国政府几乎垄断了有关民主改革的决策权，它们的取向与考虑，不可避免地对香港有着极大的重要性。

所以，在香港新的并比以前更具包容性的政治圈子中，中国与英国构成了一个共同主导但并不团结的政治重心。大体上，两国之间的互动决定了香港民主化的内容，这便产生一种向心而又向上的政治动力。借用一位研究韩国政治的学者韩德逊（Henderson）的概念，我们可以把香港民主化的政治现象形容为“旋涡式的政治”（the politics of the vortex）。香港政治动力的物理形态好像强大的旋涡，把本地所有的政治精英自下而上地引向中央权力。在这过程中，“薄弱的平面结构与强大的垂直压力互相补充。垂直的压力势不可当，因为本地或独立的社会群体并不能阻止这些压力的形成，或者在压力形成后阻遏由此而产生的旋涡效应。更使人惊愕的是，那些介乎中央权力与人民之间的各种团体，难以联合起来去抵抗这些压力。那个旋转的强大垂直向上的抽力，使得各种东西在较低层面凝聚之前已分隔开，并且把它们以零散的形态推向权力顶峰”[13]。

民主化的羁绊：精英分化

在一个自上而下、民众只是有限参与的民主化过程中，香港的政治精英自然倾向于集中以中国政府、英国政府，或者两国政府作为游说对

象。由于政治精英所得的民众支持薄弱，与两个高级政府之间只能是一种依附性的关系。由于被中英政府制定的政治议题牵引，或者是卷进两国的争斗中，政治精英在塑造香港民主化过程的能力不可避免地受到严重的限制，因此也不能主动地领导港人。实际上，他们成为被动与从属的政治行动者。

在第三波民主化浪潮中，大部分成功事例都是通过政治精英之间的谈判、妥协与协议达成。亨廷顿充分肯定了政治领导技巧在这个过程中的关键作用。他认为："妥协、选举与没有使用暴力，是第三波民主化过程的组成现象。在不同程度上，它们大部分是这次浪潮中政权改革、替换及转化的特征。"[14]事实上，第三波民主化的过程是政治精英由分裂转化为共识团结的发展过程，这个过程可被视为新兴民主政体的重要特色。[15]

在香港，考虑到中国与英国在多元政治行动者民主游戏中的主导地位，本地政治精英只能担当次要角色。不过，假如本地精英在民主改革的立场上能够团结一致，中英两国至少也会被迫满足他们的部分要求。此外，鉴于中英两国也在激烈地争取精英分子的支持，本地政治精英如果真诚团结，也应该可以利用中英政府之间的矛盾来加快香港的民主化步伐。

从表面来看，很多因素应会促使香港出现某种形式的精英共识。香港没有像其他地方一样受到严重的民族、文化、宗教、地域、阶级或意识形态矛盾的分化。事实上，与很多新兴的民主国家或地区相比，香港的政治精英在政治、社会及经济事项上的立场差别并不是很大。政治上，港人没有被动员起来，彼此间也不是严重分化，因而缺乏力量去阻止政治精英进行谈判并达成交易。政治精英之间，过去并没有激烈斗争的历史以致他们现在不太可能充分合作，而且由于大部分精英对中国在"九七"后恢复对港行使主权心存恐惧与抗拒，他们应有足够的理由团结起来，与未来的主权国周旋。

不过，事实却与期望大相径庭。直到今天，香港的政治精英仍未能就香港的民主程序问题取得共识。毫无疑问，政治精英的长期分化，在香港民主化过程中是一个突出的现象，也是香港民主化进展有限的一个重要原因。

香港民主化的产生背景，有以下几个促使精英分化的因素。

第一，如前所述，“旋涡式”的政治动力不断把政治精英从群众中抽离，并把他们吸引到由中英政府形成的权力重心。在民主改革前，香港的政治精英与民众的政治联系原本就很薄弱，“旋涡式”的政治使精英与民众之间的纽带更为松弛。精英因而在中英两国政府面前势单力薄，严重限制了他们的影响力。对精英团结造成更大破坏的是精英各自激烈争夺中英政府的恩宠与庇荫，以及中英争持在精英之间所产生的分化效果。结果是，香港的政治领导层既分割又力量薄弱。同时，中英政府都对香港本地精英采取功利及利用的态度，有选择性地以他们为棋子去打击对方，从而使精英之间互相倾轧的情况加剧。[16]

第二，在由两个处于敌对状态政治行动者主导的政治游戏中，所有香港本地政治精英都不能确切知道自己的政治前途。民主派人士由于与中国政府关系恶劣，在回归后的政治前景难以预测。拥护中央的力量则因在政治上被港人歧视而受困。建制势力一方面忧虑未来会被中国政府视为“亲英分子”，从而丧失现在享有的政治优越地位；另一方面对因普选扩大而出现的大众政治深感威胁。因此，在弥漫着政治不安全感的气氛下，所有本地政治势力在过渡期内都倾全力争取最大的政治优势，以期拥有较多的谈判筹码。可想而知，处于反对派地位的民主派人士政治迫切感尤其强烈。所有政治精英都积极夺取更多的个人政治空间，并压缩其他人的政治空间，这种趋势自然不利于政治精英之间的和解。

第三，与第二点有密切关系的是在后殖民时期的香港，所有政治精英都倾向于质疑其他人作为政治竞争者的地位，自然也不会准备对那些

政治前景不明朗或黯淡的对手做出妥协。因此，在本地精英之间对任何位置或影响力均作寸土必争的斗争，便势所难免。

第四，香港没有任何政治势力能以“仲裁者”或“中间人”的姿态出现，去纾缓权力争夺者之间的摩擦，或者促进他们彼此合作。中英两国政府由于在这场新政治游戏中也是参与者，肯定不能有效扮演这种角色。而且两国政府既然对本地精英采取“分而治之”的策略，它们也明显无意担当这个角色。虽然殖民政府一直以来都以政治中立及政治超然自命，但在各类政治摩擦上升之际，也迅速走向“政治党派化”，被各方视为只不过是以自身利益为主的政治行动者之一。[17]所以，连殖民政府也失去了作为受尊重仲裁者所应具备的道德威望。再者，港人由于在政治上缺少积极性，而且又缺乏组织，因此也难以发挥政治缓和作用；不过，即使港人有意这样做，依然缺乏适当手段。所以，在这个混乱的政治形势下，加上没有权威仲裁者充当“鲁仲连”，政治精英只着重做保证个人政治前途的事，便很容易理解。在精英的心目中，主要的考虑是彼此间谁胜谁负的问题，至于是否可以通过相互合作而使大家都得到好处，则只能是次要的考虑。

第五，旧政治精英的影响力下降，以及新政治精英涌现而使得本地政治圈子突然扩大，都在很大程度上破坏了原有的政治游戏规则。但与此同时，新的游戏规则却没有建立起来。就精英摩擦而言，香港现在正处于一个混乱状态。由于缺乏大众接受的政治规范与行为准则，政治精英之间的冲突便不能够容纳或局限在一个稳定的制度架构内。

第六，香港缺乏一个被广泛接受的机制，可以权威且确切地判断政治精英中究竟谁胜谁负。在香港，由于普选的作用有限，它作为分配权力机制的价值受到限制。精英可以轻易地把社会地位与经济财富转化成为政治影响力，因此，即使没有参加普选或取得正式的政治地位，也可以维持其政治地位。此外，来自中国或英国政府的恩荫，对精英来说是一种梦寐以求的政治权力来源。因此，不同的政治精英实际上是立足于

不同的权力基础。正因为如此，精英才可以在无须忧虑被对手消灭的情况下以不妥协的态度来对付他们。

民主化的后果

由于中英两国在民主改革上的分歧长期存在，香港本地政治精英又激烈地争夺权力，在香港的民主化过程中，便出现了一个显著的特点：在香港政治争议中占绝对主导地位的，是纯粹的政治事项，社会及经济事项均显得不大重要。这些政治事项，主要关乎香港现在及未来政治游戏规则的制定。由于政治游戏规则决定了中国、英国及香港地区本地政治势力取得政治权力与影响力的机会，各方自然希望制定一些对自己有利的规则。这场围绕着游戏规则的冲突，因为旧政治规则的不断剥落，而新规则还未确立，以及港人对中国政府不信任的情绪高涨而不断激化。此外，某些规则的转变，很容易引发其他改变规则的行动。中国、英国及香港本地政治精英之间，由于长期不能够就香港民主化的形式与步伐达成协议，所以在整个过渡期内，香港的公共议程都会被纯粹的政治事项所占据。[18]

自从1984年签署《中英联合声明》以来，公共争论主要由政治事项带动，这包括政治改革的步伐、立法局的选举安排、未来行政长官的选拔方式、行政立法关系、对政党的需要及其角色定位、立法局的权力与职能、未来香港特区政府与中国政府的权力划分、人权法的制定及终审庭的设立等。港督彭定康于1992年年底推出的政治改革建议所引发的激烈争论，不仅把香港的政治争论推向高峰，而且使得政治事项在过渡期最后几年中的主导地位更为巩固。

就民主进程而言，所有这些中、英政府及香港本地政治势力之间的激烈与冗长争斗，使得香港的民主发展取得的成果有限。不过，这并不使人感到意外。从某一方面来说，由于中英政府对香港民主化的戒心、

支持民主改革力量的薄弱、工商界及建制势力的反对，以及港人对民主化支持的不足，这些结果其实可以预见。在1997年主权移交之时，正如我在1985年预测的一样，香港将会有一个行政主导的政治体制。[19]行政长官拥有庞大的宪制权力，他将会由香港的精英分子挑选出来。立法会的职能，基本上是代表各方利益及监察行政部门，主要依靠否决权力以行事。立法会没有权力令政府倒台，或者影响高层官员的任命。立法会议员将通过混合直接及间接（功能界别及选举委员会）的选举方式产生，而直选议员的数目在立法会中不足一半。简而言之，自1984年以来，与大部分第三波民主国家或地区相比，香港在民主化过程中所取得的进展是很有限的。

对香港的长期民主发展有重大意义的是香港各种政治势力至今仍未能就民主化的形式与步伐达成最后的极具约束性的协议。不满现行政制安排的政治行动者有可能不愿意尊重与遵守安排。将来如果情况许可，他们甚至可能会挑战安排。与很多第三波民主政体比较，香港的局部民主政体的稳固性实不足以使人消除有关其有效运作及持续存在的疑虑。如果民主改革后的政体不能成功运作，并使各方势力满意，则有可能被改变。所以，在可预见的将来，香港的民主前景可能蒙上政治阴影。

香港的局部民主政体基本上是不同政治行动者互相摩擦与妥协的产物，而非来自周密的宪制设计，因此，政体内部不同组成部分之间潜伏着矛盾。例如，立法会与行政长官因是独立产生，并具有不同职能，它们之间出现僵局的情况便永远存在。行政机关与立法机关的摩擦，也会因为中国政府与港人之间的矛盾，以及香港内部正在上升的阶级矛盾而激化。摩擦的另一来源是立法会内多种选举途径产生的议员并立，而他们又分别代表各种矛盾的社会、政治与经济利益。由于这些利益在立法会的代表权已受保障，与其他利益妥协的意欲也随之减少，从而使立法会内的摩擦增加。在可预见的将来，我们难以找到备受尊重且有权威的仲裁者来纾缓这些摩擦。因此，中国政府被迫亲自出面插手调停，或被某些势力催促介入以恢复政治秩序也并非不可能的事。不过，如果出现

这类情况，香港的民主发展肯定会遭遇重大挫折。[20]

香港民主化的另一特别后果是，这个过程对于催生一个强大、团结且受市民欢迎的本地政治领导阶层贡献有限。香港本地政治精英的互相倾轧、中英政府争斗的分化作用、不少本地领袖对中英政府恩宠的依赖，以及多种互不重叠的领袖选拔方式，在促成政治领导的分化。政治精英沉溺于政治事务，一方面疏忽了社会与经济事务，另一方面又忽略了与平稳过渡有关的实际事务。由于港人觉得非政治性事务远为重要，政治精英与普罗大众在重大问题优先次序上的差距，一定程度上使民众对精英产生疏离感，而民众对精英的信任与信心却从来都不多。[21]政治精英持续不断的倾轧使他们在港人面前产生互相揭丑的效果，这便进一步削弱了他们本已有限的群众基础。在政治领袖只得到有限民众支持的情况下，香港的政党也难以强大起来。香港的政党在经过差不多10年的民主发展之后，至今依然是小型及组织散漫的团体，其对民众的号召力也不高。在众多的第三波民主国家或地区中，政党在推动民主化的过程中起着不可或缺的作用；政党在促进精英合作、引导民众有秩序地参与政治、稳定及巩固新民主体制等方面也功不可没。香港的政党既然未能产生这些促使民主政体茁壮成长的作用，民主化过程便不可避免地遇到阻碍。

在很多第三波民主政体中，民主化提高了一般人的政治投入感及参与水平，民众运动在促进民主变迁的过程中也有其重要性。然而，香港民主化对推动民众参政的作用明显偏低。本地政治精英由于被中英两国所组成的政治重心所吸引，更容易脱离民众。对不少政治精英来说，香港的民主游戏精英性质显著，他们根本不觉得有太大需要面对民众。中英两国在民主化过程中的主导地位也强化了港人的政治无力感，窒息了他们的政治欲望。无论如何，即使港人在政治上并不消极，香港民主化的局限性也没有为他们的政治参与提供许多机会。

所以，香港的民主化不但没有把更多港人纳入政治过程，反可能使

他们的政治疏离感更为严重。不同的研究数据显示，港人对民主前景越来越不乐观，对政治权威的愤懑感则越来越强烈。[22]长期趋势似乎是港人的政治疏离感持续上升，这个发展显然对香港的政治前途不利。

结论

在这一章，我描述了香港民主化的现象，并比较了香港与第三波民主化国家或地区的民主化经验。我的论点是，香港的民主化过程，是在独特的历史与客观环境下进行的，并受到外在的强大政治势力左右。所以，香港没有出现由精英合作推动民主变迁的局面，反而是民主发展催化精英分裂，又反过来妨碍民主发展。香港的民主化过程，没有起到动员民众及使民众投入政治的作用，对政治持冷漠态度的人依然成千上万，而他们当中，更有越来越多的人正在进一步离开政治。民主化没有为香港带来一个更团结的社会，港人反因此更加分化。最后，民主化没有把香港回归后的自治程度进一步提高，香港的民主化道路反有可能在未来让中国政府在本地政治事务扮演更重要的角色。在10年前，显然没有人能预见这些情况的出现，当然现在也没有人会因此而感到欣慰。虽然这些结果都不是我们所能控制的，但我仍然相信，通过增加港人对香港过去所走过的民主化道路的认识，我们起码可以纾解民主化所带来的问题，并且为香港的民主开拓一个更光明的前途。

章末注

1.在过去20年，有关第三波民主化的研究汗牛充栋。可参见Larry Diamond and Marc F.Plattner(eds.),*The Global Resurgence of Democracy*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1993);Samuel P.Huntington,*The Third Wave:Democratization in the Late Twentieth*

Century(Norman:University of Oklahoma Press,1991);Guillermo O'Donnell et al.(eds.),*Transitions from Authoritarian Rule:Prospects for Democracy*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1986);Larry Diamond et al.,"Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries:Some Tentative Findings,"*World Affairs*,Vol.150,No.1(1987),pp.5-19;Robert A.Pastor(ed.),*Democracy in the Americas:Stopping the Pendulum*(New York:Holmes and Meier,1989);Thomas W.Robinson(ed.),*Democracy and Development in East Asia*(Washington,DC:The AEI Press,1991);Nancy Bermeo(ed.),*Liberalization and Democratization:Change in the Soviet Union and Eastern Europe*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1992);Gilbert Rozman(ed.),*Dismantling Communism:Common Causes and Regional Variations*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1992).

2.值得一提的是，当全世界在20世纪50年代及20世纪60年代受到反殖民运动震撼的时候，香港依然是一个殖民管治未受干扰的天堂。香港未受国际潮流的冲击是有先例可循的。

3.Samuel P.Huntington,"Democracy's Third Wave,"in Diamond and Platter(eds.),*The Global Resurgence of Democracy*,p.4.

4.Larry Diamond,"The Globalization of Democracy,"in Robert O.Slater et al.(eds.),*Global Transformation and the Third World*(Boulder:Lynne Rienner,1992),pp.43-49.

5.Lau Siu-kai,*Society and Politics in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,1982),pp.102-118.

6.Lau Siu-kai,"The Unfinished Political Reforms of the Hong Kong Government,"in John W.Langford and K.Lorne Brownsey(eds.),*The Changing Shape of Government in the Asia-Pacific Region*(Victoria:Institute

for Research on Public Policy,1988),pp.43-82.

7.《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》，http://www.fmcoprc.gov.hk/chn/yglz/jbzc/t50598.htm.

8.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Hong Kong After the Sino-British Agreement,”*Pacific Affairs*,Vol.59,No.2(1986),pp.214-236.

9.John D.Hargreaves,*Decolonization in Africa*(London:Longman,1988);John Darwin,*Britain and Decolonisation*(London:Macmillan,1988);Brian Lapping,*End of Empire*(London:Paladin Grafton Books,1985);D.A.Low,*Eclipse of Empire*(Cambridge:Cambridge University Press,1991).

10.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988);Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Public Attitude toward Laissez Faire in Hong Kong,”*Asian Survey*,Vol.30,No.8(1990),pp.766-781;Lau Siu-kai,“Institutions Without Leaders:Hong Kong Chinese View of Political Leadership,”*Pacific Affairs*,Vol.63,No.2(1990),pp.191-209;Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*TheChina Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Public Attitudes toward Political Authorities and Colonial Legitimacy in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.33,No.1(1995),pp.79-102.

11.Lee Ming-kwan,“Politicians,”in Richard Y.C.Wong and Joseph Y.S.Cheng(eds.),*The Other Hong Kong Report 1990*(Hong Kong:Chinese University Press,1990),pp.113-130.

12.Lau Siu-kai,“Public Attitudes toward Political Leadership in Hong Kong:The Formation of Political Leaders,”*Asian Survey*,Vol.34,No.3(1994),pp.243-257.

13.Gregory Henderson,*Korea:The Politics of the Vortex*(Cambridge,MA:Harvard University Press,1968),p.5.

14.Huntington,*The Third Wave*,p.165.

15.Michael Burton et al.,“Introduction:Elite Transformations and Democratic Regimes,”in John Higley and Richard Gunther(eds.),*Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*(Cambridge:Cambridge University Press,1992),pp.1-37;Juan J.Linz and Alfred Stepan,“Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction:European and South American Comparisons,”in Pastor(ed.),*Democracy in the Americas*,pp.41-61;Giuseppe Di Palma,*To Craft Democracies:An Essay on Democratic Transitions*(Berkeley:University of California Press,1990);Guillermo O’Donnell and Philippe C.Schmitter,“Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,”in O’Donnell et al.(eds.),*Transitions from Authoritarian Rule*,Part IV,pp.37-47.

16.Lau Siu-kai,“Colonial Rule,Transfer of Sovereignty and the Problem of Political Leaders in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.30,No.2(1992),pp.223-242.

17.Lau Siu-kai,“Decline of Governmental Authority,Political Cynicism and Political Inefficacy in Hong Kong,”*Journal of Northeast Asian Studies*,Vol.11,No.2(1992),pp.3-20;Kuan and Lau,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong.”

18.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Hong Kong After the Sino-British

Agreement:The Limits to Change,"*Pacific Affairs*,Vol.59,No.2(1986),pp.214-236;Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,"Hong Kong's Search for a Consensus:Barriers and Prospects,"in Hungdah Chiu et al.(eds.),*The Future of Hong Kong:Toward 1997and Beyond*(New York:Quorum Books,1987),pp.95-114.

19.Lau Siu-kai,"Political Reform and Political Development in Hong Kong:Dilemmas and Choices,"in Y.C.Jao et al.(eds.),*Hong Kong and 1997:Strategies for the Future*(Hong Kong:Centre of Asian Studies,University of Hong Kong,1985),pp.23-49.

20.Lau Siu-kau,*Basic Law and the New Political Order of Hong Kong*(Hong Kong:Centre for Hong Kong Studies,The Chinese University of Hong Kong,1988)。理论上，在一个政治体制内，如果是强大而又独立于立法机关的行政机关与多个政党并存的话，这个体制难免在运作上出现困难。参见Scott Mainwaring,"Presidentialism,Multipartism,and Democracy:The Difficult Combination,"*Comparative Political Studies*,Vol.26,No.2(1993),pp.198-228.

21.Lau,"Institutions Without Leaders";Lau Siu-kai,"Social Irrelevance of Politics:Hong Kong Chinese Attitudes toward Political Leadership,"*Pacific Affairs*,Vol.65,No.2(1992),pp.225-246.

22.Lau Siu-kai et al.,"Political Attitudes,"in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1988*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1991),pp.173-205;Lau Siu-kai,"Political Attitudes,"in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1990*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1992),pp.129-157;Lau,"Decline of Governmental Authority";Lau Siu-kai and Louie Kin-sheun(eds.),*Hong Kong Tried Democracy:The*

1991Elections in Hong Kong(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1993);Lau and Kuan,“Public Attitudes toward Political Authorities.”

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“Hong Kong's Path of Democratization,”*Swiss Asian Studies*,Vol.49,No.1（1995）,pp.71-90。中文版曾以“香港的民主化道路”为题，刊于《广角镜》，第255期（1993），第68-77页；此译本再经修订。
2. 港英政府是指香港作为英国殖民地时期的香港政府，以区别于1997年7月1日回归后的香港特区政府。
3. 功能界别是中国香港和澳门两个特别行政区内，代表社会各个职业而在特定公职选举中拥有投票权的分类，是实现间接民主的一种方式。回归前也称为“功能组别”。

第2章　香港民主发展的模式及参考意义㊟

近30年来，各国民主实践失败的例子屡见不鲜，当中有名实不符者、有民主变迁引发社会撕裂者、有民主选举导致经济下滑者、有民主外衣里掩藏威权管治者，更有因民主试验失败而引致强权政府回朝者，凡此种种，不一而足。[1]

自20世纪70年代初发轫于西班牙和葡萄牙，其后不断扩散到拉丁美洲、亚洲以至非洲的民主浪潮，被称为近代史上的第三波全球性民主运动。20世纪90年代初东欧剧变后，东欧各国、俄罗斯和一些前苏联加盟共和国也纷纷进行了各式各样的民主改革。一时间，世界上绝大部分的国家都成为“民主”国家，“非民主”国家反变得凤毛麟角。那些硕果仅存的“非民主”国家便成为西方列强策动“颜色革命”的颠覆对象。

苏联的解体，意味着美国与其西方盟友赢得“二战”后持续了半个世纪的冷战因此进入异常亢奋状态。西方有不少人甚至断言，人类历史以西方尊崇并植根于个人主义的自由民主和资本主义市场经济为终结。[2]他们预言：发源于西方独特历史和宗教的价值观、信仰、意识形态和制度，已成为世界上所有人都必须尊崇的东西，并进而成为衡量各国发展水平的普世准则。今天的西方人跟过去的西方人一样，以强烈的宗教狂热和极度的傲慢与自信，甚至不惜以武力征伐和阴谋颠覆手段，竭力迫使非西方各国接受西方文化及随之而来确认西方在世界上的支配地位。[3]

近年来民主失败事例的涌现、俄罗斯对西方式民主的背离，尤其是中国的迅速崛起，亚洲人民对其自身价值观和发展成就的自豪感上升，以及伊斯兰世界对西方世界的挑战，令越来越多的人对“历史终结论”和

西方价值观的普世性产生怀疑。

近10年来，不少国家因经济困顿或发生金融危机，被迫寻求西方国家或由西方国家主导的国际组织（特别是国际货币基金组织）的财政援助，因而被强制接受其苛刻条件，执行所谓"华盛顿共识"（Washington Consensus），结果导致民生凋敝，政局不稳，国内资产被西方企业吞噬，贫富悬殊日益恶化，但经济却仍然停滞不前，甚至出现经济危机（如阿根廷和印度尼西亚）。通常，西方国家也会借机要求陷入经济困难的国家推行或深化西方式的民主和市场改革，以此作为经济援助的条件，结果进一步加剧了有关国家的政治经济困难，从而使西方的民主体制更不受世界人民认同。

西方国家近年的所作所为，充分暴露其言行不一、双重标准和以其自身的狭隘国家利益为依归的伪善面目，使其标榜的所谓普世价值的可信性大为降低，也大大损害了西方国家的国际形象和影响力（即"软实力"和"话语权"）。西方国家对伊拉克的战争、在贸易上奉行保护主义、有选择性地在不同国家推行民主或发动"颜色革命"、不尊重别国的国家主权、不尊重联合国的地位和角色、不愿意承担改善全球环境污染问题的责任等行径，严重打击了西方价值观尤其是民主理念对非西方世界的吸引力。

近几年亚洲的崛起明显增强了当地人民的自信心和自豪感。[4]亚洲各国人民日益对自己过去的历史、文化、传统和价值观产生兴趣并引以为傲，并刻意和有选择性地把传统文化价值与源于西方的文明糅合起来，目标在于重新建构一套植根于本土、有利于自身发展的思想价值体系，最终树立独立的身份认同和国家观念。在这个文化重塑的过程中，显而易见的目标是，要争取与西方国家及人民平等的地位和待遇，进而督促西方国家与亚洲以及全世界人民一起建设一个平等、公义、和平与共赢的国际新秩序，并彻底廓清帝国主义、殖民主义、霸权主义、西方民族中心论在过去几个世纪以来造成的种种不义与祸害。尽管亚洲各国

人民在广义上或原则上肯定“民主”的价值，但却倾向于根据本国本民族的历史和现实情况对它做出诠释和理解，进而制定自己的政治体制和民主发展模式。纯粹的西方民主观已不能主导亚洲人民对民主的想象空间。相反，亚洲人民的民主实践经验，日后必定会为全人类的民主进步做出贡献。

事实上，近数十年来民主政治在西方的发展，也产生不少新问题和新现象，促使众多西方有识之士对民主政治的利弊做出大量深入反思，从而导致部分西方人对西方民主政制也产生了一定疑惑。这些新问题和新现象包括：金钱在政治上（特别在选举过程中）的腐蚀作用日趋严重，大众传媒的政治影响力过度膨胀，民众政治参与（例如选举和参加政党活动）的意愿和程度萎缩，抗争性行动此起彼伏，政治参与在不同阶层、种族和地域间越来越不平等，民选产生的机构（尤其是立法议会）作为民主政体的核心地位和角色走向衰落，非选举产生的司法机关势力扩张，政党作为人民代表和政治中介组织的作用下降，非民选产生的组织和人士（包括专业团体、非政府组织、智库、国际组织、宗教组织等）的政治影响力不断上升，民粹主义抬头并冲击政治理性，民意主导下政治人物与政府倾向短视并与私利挂钩，政府管治效率持续下降，福利开支压力不堪重负，政府威信不振，人民的政治疏离感严重，民众对民主政制的支持度下跌，民主政体越来越无法协调日趋严重的利益矛盾，贫富悬殊问题无法通过民主政治予以纾缓，经济增长未因民主改革而提升，阶级冲突因民主化而激化等。西方人士正为如何在新情况下践行民主理念而苦苦探寻。[5]

香港的民主化进程

香港早在“二战”后不久就紧随经济起飞发展成为一个现代化社会，拥有较高教育水平的民众、颇高的生活水平、相对成熟的法治根基、广

泛的自由、不错的人权保障、安定的社会和高效率的公共行政管理等，甚至连一些历史悠久民主国家（更遑论非民主国家或其他殖民地）缺乏的条件香港也具备了。然而，香港政治前途问题出现前，香港仍是由以英皇委任总督为首的殖民政府，以典型殖民地的方式来管治的城市，完全谈不上有明显的民主成分。

直至20世纪80年代初，英国人在其漫长的殖民统治岁月中一直拒绝引入民主改革，坚持把政治权力牢牢掌握在自己手中。事实上，在其整个殖民统治过程中，英国人不曾遇到要在香港推行民主政制的压力。在只有继续作为英国的殖民地或重回祖国怀抱的两种选择背景下，香港从未出现反殖民或独立运动，也没出现要求回归祖国的行动，因此英国在香港的殖民统治始终没有经受过殖民地人民的反抗，所以无须以民主改革去换取港人的支持。[6]同时，英国也担忧在民主选举下，支持中国政府的政治势力会取得政治权力，从而变成对殖民地政权的威胁。新中国成立后，基于全局性的政治考虑，中国政府允许英国继续管治香港，但任何包含“还政于民”或“独立政治实体”意味的政制改革均不可以推行，因此直到20世纪80年代初中英谈判香港政治前途前夕，香港没有经历过具有实质意义的民主变革。

然而，在明白殖民统治将于1997年终结时，基于“光荣撤退”的考虑，并为扶植亲西方势力以掌控“九七”后的香港特区政权，英国在中英谈判尚未结束及在没有港人强烈要求下，匆匆推出“代议政制”改革计划，旨在于“九七”回归前产生一个“植根于港人”的民选政府。英国人也刻意鼓动港人的民主诉求和反共情绪，延揽反共民主派为政治盟友，同时大力向中国政府和“爱国爱港”力量发动斗争。[7]

英国政府的民主改革计划，因中国政府坚决反对，以及在香港缺乏广阔和坚实的支持而举步维艰。尽管香港最后一任总督彭定康强行实施其政制改革方案，有关改革也无法过渡到回归之后。可以说，英国的“代议政制”改革只能局部完成，但却造成反共民主派势力发展和香港

内部政治分化之局。

事实上，在“一国两制”、“港人治港”和高度自治等承诺的大前提下，中央政府在香港回归后也必然要推行政制民主化以做出配合。这样做一方面可以展示中央政府对港人的信任；另一方面则通过回应港人的民主诉求，以增强他们对香港前景的信心以及对中央政府对港政策的信任。不过，中央政府在处理香港的民主化问题时，较英国政府有更长远和周详的考虑，也可以说是采取了更负责任的态度。毕竟，中央政府必须认真考虑香港的长远繁荣和稳定，特别是要确保香港在回归后较之在殖民时期有更好的发展，并且能为整个中国的发展做出贡献。[8]

中央对港政策的核心内容是以“一国两制”为原则，维持香港原有自由放任的资本主义制度和政治权力比较集中的行政主导体制，保存和提升香港的经济活力与对整个中国的价值。与此同时，鉴于香港内部存在不少反共势力，港人的“人心回归”需要颇长时间，而境外反华势力也必然会利用香港打击中国政府及社会主义制度，因此中央需要在香港的政制民主化过程中保留它的宪制主动权和主导权。所以，香港的民主发展，除必须得到中央同意外，也一定要打消掌握香港经济命脉的商界精英的顾虑，而民主化进程肯定需要循序渐进，不可一蹴而就。《基本法》所规定的香港回归后的政制民主化模式，充分反映了中央政府视香港政制为贯彻“一国两制”方针政策工具的战略思路。

不可避免地，中央政府对香港民主发展的立场，不但与英国政府的不同，而且与香港的反共民主派将民主发展视为最大目标的观点南辕北辙。即使是港人主要基于恐共情绪和忧虑香港前景而衍生的温和民主诉求，也不容易在《基本法》的政制发展方案中马上得到满足。回归后的第二年，香港即遭遇“二战”以来最严重的金融风暴和经济滑坡，随后几年禽流感和“非典”的肆虐以及特区政府管治的失误，使得港人的不满和怨愤曾一度演化为强烈的民主诉求。然而，《基本法》所规定的民主进程，虽然受到反共民主派的屡次进攻，却仍然屹立不倒。随着港人对国

家前景的期待上升、对中央政府的信任增加、国家观念和民族意识的强化、香港经济情况的改善、特区政府管治水平的提高，港人的民主诉求也随之转趋缓和。中央于2007年年底承诺香港可以在2017年普选行政长官，甚至最早于2020年实行立法会的普选。此举进一步增加了港人对《基本法》政制安排的接受度，大大削弱了反共民主派借政制议题挑动港人不满情绪的能力。总而言之，香港回归后的民主发展方式大体上按照《基本法》的规定进行，虽然香港的民主发展不断受到反共民主派及其西方势力支持者的竭力反对和阻挠，但越来越得到港人的理解和接受。

香港民主发展模式的特点

从比较角度而言，香港过去20多年的民主发展，可以说是颇为成功的，值得其他国家和地区借鉴。[9]香港的民主实践，一直以来被反共民主派描述为失败例子，甚至是香港的耻辱。香港不少有识之士在论述香港的民主化进程时，也每每表现出歉疚的态度。他们的共同点是认为以香港的经济和社会发展水平，早就应该开始普选行政长官和立法会，因为很多发展水平远比香港低的地方早已实行普选制度。这种看法的一个谬误在于狭隘地把民主等同于普选，这种不认真分析究竟当地的普选安排是否真的能够达到民主目标的做法反而会损害民主的真义。另一个谬误是把民主的形式和实质混淆不清，没有认真对待除普选以外，其他促进人民向当权者施压和问责的机制。例如，政府以外的其他政治制度对政府的制约，除普选外人民可用以影响当权者的手段和渠道（包括示威和抗争），法律对政府的约束，传媒的监督作用，民间组织的制衡，外部力量的左右作用，经济发展需要对政府行为的制约（例如要维系投资者的信心）以及国际舆论的压力等。事实证明，不少非普选的机制比普选更能有效地促进民主。从另一角度看，在缺乏其他与民主政治相关的条件和要素配合下，单凭普选也难以产生民主效果，甚至会出现反民主

的恶果。

再有，这类观点也犯了不顾历史的谬误。每一个国家和地区的民主化过程虽有一些共同之处，但也有各自的特点，绝不可一概而论。但总的来说，必须小心审视在当地政治发展中民主含量是否持续增加，其中应包括人民是否拥有越来越多可影响政府行为的机会。从这个角度出发，只要民主含量不断上升，究竟普选在民主发展过程中哪一个阶段出现，就显得不是那么重要。可以这样说，从整体民主发展而言，应该在哪一个阶段或时刻引入普选、引入何种形式的普选和普选本身应否分阶段引进，就必须充分考虑有关国家或地区的具体情况和历史背景，其他与民主政治密切相关的条件（例如政党的成熟度、政治文化的内涵、法治的状况、公民社会是否对民主变迁有利、民主发展是否有社会共识）的发展情况，在深入调研后方可决定，不能搞一刀切，更不能照搬西方理论。

更有一种谬误是，以为只要经济发展达到某一较高水平，民主政治便必须尽快建立，而民主试验也必然会获得成功。这个看法没有科学根据。人均收入水平偏低的印度和菲律宾一直以来都被西方称许为成功民主范例。“二战”前的日本和德国在经济发展和人民教育水平均高的情况下，却面对民主体制崩溃和军国主义与纳粹主义肆虐的败局。亚洲四小龙（中国香港、中国台湾、韩国和新加坡）在已经创造经济奇迹后一段颇长时间内仍维持威权管治。

近年来，政治学的实证研究发现，较高经济发展水平只是民主化过程能否启动的有利因素。要真正启动民主化过程，一些政治因素往往更为重要，例如强大而具有群众基础的民主诉求或运动、部分建制内或建制外的重要精英分子的推动、外来势力的介入、社会内部出现剧烈斗争等。中产阶级的政治表态尤为重要。西方政治理论一般认为经济发展会扩大中产阶级，而中产阶级则一般都怀有民主诉求并会动员起来争取民主改革。然而，西方研究也发现，当中产阶级依附于一个保守阶层或群

体（例如地主、军人或官僚），或者他们害怕底层阶级民众，则会基于切身利益而抗拒民主化。20世纪60年代和20世纪70年代，很多拉丁美洲国家的中产阶级便不是民主的改革者。他们对民主发展的态度，其实在相当程度上反映了所在社会的经济发展模式、经济结构和阶级结构。在经济滞后发展的国家、政府在经济发展中担当主导角色的地方、贫富悬殊情况严重的社会，以及上层阶级强大的国家中，中产阶级一般倾向于保守。总而言之，经济发展虽与民主化有一定关联，但不能论断民主化就是经济发展的必然结果。

总体而言，与其他国家和地区比较，香港的民主实践是成功的。即使在尚未开始普选行政长官和立法会的情况下，从香港所拥有的自由、人权、法治、民意对政府施政的影响力、立法和司法机关对政府的制衡、传媒对政府的监督等方面看，香港已是民主的社会。民意调查发现，港人认为香港的民主程度颇高，只是稍稍逊于发达国家或地区而已。

说香港的民主发展是成功的，并非否认它的不足。自20世纪80年代初开始，政制民主化问题的争议一直困扰着香港，并在回归前导致中英之间的不断冲突。《基本法》规定的政制安排虽在回归后正式落实，但反共民主派依然不断借政制问题煽动港人对中央和特区政府的不满情绪，把中央、特区政府和拥护“一国两制”的港人通通贴上反民主势力的标签。回归后香港遭遇前所未见的金融、经济危机和历史上闻所未闻的传染病打击，人心虚怯浮躁，反共民主派遂能利用政局不稳之机，以尽快落实普选为要求向中央和特区政府施压，质疑按照《基本法》产生的行政长官的认受性，猛烈冲击特区政府的管治。反共民主派同时得到西方势力的声援，两者也企图干扰和破坏“一国两制”的实施，并削弱港人对香港前景的信心。

然而，即便如此，香港的政制民主化仍能在争吵不绝中按《基本法》的原意一步一步地前进，但却只能部分地得到港人的认受。从20世

纪80年代初开始，直至最近两三年，反共民主派基本上是主流民意的代表。他们虽因政制的规限而无法获得执政的机会，也未能控制立法会的过半数议席，但却以自身的高度团结和不错的政治手腕释放出很大政治能量，从而使特区政府的施政常常受阻，《基本法》所欲看到的“行政主导”也无从说起。

正因为特区政府的施政受到反共民主派的阻挠，不但实行不了“善政”，更不能在香港处于水深火热时大力推行大胆而又重大的政策举措，为香港的长远发展奠定坚实基础。港人对特区政府的弱势十分担忧，对反共民主派的所作所为微词日多。部分人认同反共民主派的主张，认为只有加快民主改革的步伐才有望提升管治效能，促进香港的发展和提高香港的整体竞争力。不过，多数人始终对此半信半疑。无论如何，人们对香港的民主化持一定的怀疑态度，因此，香港的民主化进程是在港人带着一定的疑虑氛围中进行的。

香港的民主化进程同时是民粹主义的催化剂。港人享有高度和广泛的自由，平等观念日渐深入人心，西方人权思想的扩散和贫富悬殊的恶化，都是滋生民粹情绪的温床。传媒和反共民主派的推波助澜，更是民粹主义一发不可收拾的“元凶”。香港的民粹主义主要反映在政治和社会层面，而较少表现在经济层面。资本主义价值观在港人心中根深蒂固，以市场机制分配收入和财富的方式被普遍接受。港人较其他地方的人们能够容忍较大的贫富差距，认为“多劳多得”方能激发奋发向上的精神，推动社会进步。港人对富人并不是特别有好感，但也不会视之为“阶级敌人”，因此要求财富再分配的呼声颇为微弱。相反，由于港人长期习惯英国的殖民管治，某种崇洋的意识挥之不去。回归后由港人自己组成的政府要在短期内树立威信并不容易。回归初期，在重重困难下出现的施政失误，严重打击了新政府的认受性。港人对民主的认知流于片面，重权利而轻义务、扬利益而抑承担、把尊重政治权威与促进政治平等对立起来，从而形成一种反政治精英的意识，认为他们只从一己之私出发，不值得尊重和信任，更有必要处处提防其滥用权力。回归前不少精

英纷纷移民，表明他们对香港几乎没有承担，更令不少港人对其失望与鄙视。回归后不同政见的政治和社会精英纷争频繁，也使港人反感。民粹主义以政治和社会精英为攻击对象，但也不可避免地会向政体注入不少非理性和反智成分，不利于港人民主个性的形成和成熟。

另外一个不足之处是，香港的民主政制在处理贫富悬殊问题上捉襟见肘，难有太大作为。《基本法》下的政制着重保障香港原有自由放任的资本主义经济制度，赋予投资者较大的政治影响力，大大规限了特区政府在缩小贫富差距上所能运用的手段。自20世纪70年代以来，香港的贫富悬殊问题日趋严重，政府对此却一筹莫展，无疑会令处于中下收入水平的港人对民主政治失望、对当权者疏离。

不过，香港的民主发展过程纵有不尽如人意之处，但尚可称为成功，因为它仍具备一些值得肯定的特点。

第一，香港的民主化发展方式确保了“一国两制”在香港的顺利落实，也维护了国家和港人的利益。“一国两制”的总目标是延续香港原有的制度和生活方式，使香港能一如既往地为国家的现代化做出贡献，但同时又不会冲击内地的社会主义体制，对国家安全构成威胁。港人普遍明白，“一国两制”安排是香港前途的最佳保证，对港人利益的重要性远在政治民主化之上。《基本法》采取较保守的循序渐进民主化模式，在最大程度上使原有的状况得以保留，防止急剧的政制变迁对社会、经济、管治方式和既有的利益结构造成过大冲击，从而回应了港人维持现状至少“50年不变”的要求，维系了港人对香港前途的信心和对中央的信任。

第二，香港的民主化模式刻意不采纳部分西方国家的三权（行政、立法、司法）分立、地位均等的政治制度，而是设立行政凌驾于立法和司法之上的“行政主导”体制。这与香港回归前的“行政主导”体制若合符节，也为广大港人所认识。“行政主导”体制的优点，除可提升政府的决策和行政效率外，也有利于回应港人对强势政府的期盼。尤其重要的

是，行政长官既是政府首长又是特区首长的双重身份，使中央可以通过行政长官确保“一国两制”方针得以在香港准确落实。

第三，香港的民主发展过程是一个和平的过程。尽管在整个民主化过程中风雨不绝，但香港的社会依然保持高度稳定。香港从未经历过政府倒台、政局动荡、暴力蔓延、骚乱不安的情况。毋庸置疑，民主化的确使社会走向政治化，衍生出不少新矛盾，产生新旧矛盾交织激荡的现象，而香港的政制又无法在制度内妥善化解矛盾，致其在制度以外放大。即使如此，香港的社会安定和秩序均没有受到严重损害。

第四，香港民主发展过程的社会共识基础越来越广阔。诚然，香港民主发展模式和步伐最终的决定权在中央政府手中，而英国政府在回归前，特别是在20世纪80年代初中英谈判香港前途期间也有一定的影响力。港人之中，则以工商界和爱国人士的影响力较大，而一般老百姓的影响力则较小。不过，随着时间的推移，越来越多的港人认同循序渐进的民主化步伐，而选举制度中特别照顾工商界和专业界人士的安排也逐步被港人接受。所以，香港民主发展的社会根基越来越扎实。

第五，香港的民主发展是整体社会各方面均衡发展的一个组成部分。政治发展不但没有损害社会与经济的发展，反而在一定程度上发挥了相互促进的作用。当然，反共民主派总是批评香港的政制发展大幅落后于经济和社会发展，但这肯定是言过其实，香港的社会稳定正好能够说明问题。

第六，香港的民主化以稳健的步伐向前推进。过去30年，在第三波民主化浪潮中的所有国家和地区，民主化速度都是急促的，甚至是暴风骤雨式的。这不仅造成很大损耗，拉低了民主政治的水平，同时也为部分国家和地区的民主实践的失败埋下隐患。相反，香港的民主化策略着重稳中求胜，绝对不争朝夕，不与时间竞赛，因而可以不断前进，不用担心有民主崩塌或倒退之险。

第七，贯穿整个民主进程的是一种务实主义的思想。大多数人都从实事求是的角度出发，视民主政治为服务于国家和港人利益的工具。理想、原则、意识形态、感情等因素虽然存在，但没有发挥主导作用。事实上，香港的情况相当罕见。正因如此，香港的民主化过程较多地集中在做好各方面利益协调的工作上，而这个工作以理性态度处理即可，所以难度也相对较低。

第八，香港在已具备其他民主体制的重要元素后才逐步引入普选成分，从而大大增加了普选成功的概率。很多民主试验的失败例子都表明在缺乏法治、人权、自由、较高人均收入水平、较高教育水平、社会不同群体之间关系融洽、社会对公共政策和发展路向有明显共识且政治包容性强、公民社会成熟、廉洁和高效的官僚行政架构、政党发展比较理想等条件下，单靠普选无法产生民主政治。香港在引入普选前，大部分与民主政体密切相关的条件已经具备，为香港的民主未来打下了良好根基。诚然，香港政党的规模较小，且资源匮乏，又缺乏雄厚的民众支持基础，但在循序渐进的民主步伐下，香港在民主化的早期阶段也无须马上倚仗强大的政党才能建立有效管治。

第九，香港的民主化不会导致社会福利开支和税务负担大幅上扬的后果。《基本法》条文中有关量入为出和维持收支平衡的内容，已使特区政府不能靠发展“高福利”来赢取民众支持。整个选举安排也令鼓吹民粹主义的政党难有执政或控制立法会的机会。民粹主义基本上只能通过传媒或街头政治发挥影响力，因而无法直接左右政府的施政。

第十，香港的民主发展是以维持一个职能有限的政府为前提。特区政府的职能和工作范围要比其他国家和地区的政府小得多，很多事情由市场和社会办理。“大市场、小政府”和“大社会、小政府”最能描述回归前后香港政府的施政理念。民主政治的本质，是人民能够通过政治参与，左右政府领导人的选拔和他们的行为与决定。香港特区政府既然只有有限职能，则港人通过民主政治参与只能影响整个香港生活中相对较

小一部分。再加上香港不是一个主权国家，其高度自治来自中央政府的授权，中央政府在香港事务上拥有重大权力。既然港人通过民主政治所获得的政治权力只能在有限的事务范围内发挥作用，市场和社会的运作受政府的影响又不是太大时，民主政治的实质价值和意义也相应下降。随着全球化的发展，香港作为一个高度开放的小型经济体更受外来因素影响，以致其各项金融、贸易、财政和经济策略的自主空间有限。所有这些策略都要确保香港能在世界上有经济竞争力，同时被投资者认为香港已采纳国际公认的最佳行为方式。与此同时，《基本法》又详细地对特区政府的各项政策范畴做出规定，港人也因此难以借民主政治参与公共决策。

总而言之，与其他地方相比，港人难以通过民主政制对香港事务发挥重大影响力。政府的工作在“小政府”情况下既然对港人的影响虽大但又不是太大，民主化与否对港人来说便不是那么重要，人们能够以从容不迫的态度来处理民主发展问题，不会视之为关乎“生死存亡”或“大是大非”的事项，从而较倾向于以妥协态度解决问题。

香港民主化相对成功的原因

香港的民主化实践能取得不错的成果，绝非偶然。从比较角度来说，香港是一个成功的事例。港人不但不应妄自菲薄，反而应引以为慰。毕竟在一个半世纪的殖民统治中，港人从未经历过民主的政治生活，有的顶多是所谓开明的独裁统治。英国人也基本上没有为香港过渡到民主政治做充分的准备。尽管如此，香港仍能在回归后稳步走向民主化，不能不说是一项成就。究其原因，有下列几点：

第一，香港经济发展水平相当高，社会也较富裕。香港的民主发展因而拥有优越的物质基础。在富裕社会中，每个人或多或少都有自己的既得利益，都有需要去捍卫它们。因此，大多数港人都渴望政局稳定，

从而努力确保民主改革不会成为社会动荡的根源。

第二，就民主发展而言，香港与其他国家和地区有一个根本性的区别。其他地方一般先引入民主改革，希望借民主选举产生新的执政者，然后再获得法治、自由、人权、善政及社会与经济的进步。可以说，民主是催生人们盼望得到“好东西”的钥匙。正因为民主如此重要，人们才愿意不惜付出沉重代价去争取民主。香港的情况刚好相反。英国为了在一片荒岛上建设商埠，所以一开始便要实施较开明的管治，以期吸引人才和资金来港。香港在未引入民主改革前，已具备不少民主社会所拥有的特征和制度。在这样的历史发展背景下，香港民主化在一开始便有了良好的基础，其运作自然也比较畅顺。

第三，香港的民主发展没有受到外来势力的过分干扰和破坏。当然，英国政府在回归前竭力推行它所属意并以立法机关为权力核心的“代议政制”，但没有成功。西方势力一直以来对中国政府和香港地区施加压力，又极力为反共民主派撑腰，试图迫使中央在香港建立西方模式的民主政制。中央并没有屈从于西方压力，坚持以高瞻远瞩的战略眼光设计香港的民主发展蓝图，而西方势力事实上也缺乏足够力量左右中央的对港政策。西方势力意识到回归后的香港没有适合发动“颜色革命”的土壤，深知香港的反共民主派不可能执政，也没有意图因香港回归而与中国政府为敌，所以尽管他们不断提出政治要求，却不会干“知其不可而为之”的事。

第四，反共民主派虽享有一定的政治声势，尤其是在香港处于内外交困之际，但从来没有发展出雄厚的政治实力。他们虽借着港人的忧虑、彷徨、不安、恐惧和愤怒而获得了政治本钱，但抗拒中央对港方针政策的顽固立场从一开始便已注定其所作所为违反了港人的根本利益。尽管他们在较长时间内赢得了港人支持，但最终还是会失去公众的信任。反共民主派从未能在港发起强大和持久的民主运动，也未能把中产阶级转化为民主斗争的力量。随着港人的国家观念、民族意识、对中央

和特区政府的信任，以及对“一国两制”的信心持续上升，他们对反共民主派的信任将不断下降。反共民主派事实上已逐步走向政治边缘化，越来越难兴风作浪。

第五，港人的理性务实政治态度尤其重要。港人虽有温和民主诉求，但对西方式的民主政制，特别是普选的效用，抱有明智和健康的怀疑。港人不相信反共民主派宣扬的“民主抗共论”，反而越来越明白维持中央政府和特区政府的良好关系对自己的重要性。港人认为即使还未实现普选，香港早已是一个民主社会，而且经济和管治状况不错，因此对民主的期望不迫切。由于对现状尚算满意，且十分珍惜，港人反而担忧“一国两制”的落实、中央与特区关系、投资环境、社会稳定、经济发展、低税制和有效管治等较民主发展更重要的东西，会因仓促推行普选而受到损害，从而不利于香港的发展。港人希望民主发展能够与社会其他范畴的发展相互配合，因此温和的民主化步伐最合他们的心意。[10]

结论

过去20多年香港的民主历程尽管不算平坦，但整体上还算顺利，前景可谓光明。平心而论，无论从比较角度而言，考虑到其他地方的众多失败例子，还是从历史角度来说，考虑到香港在极短时间内从殖民政体向民主政体过渡，香港的民主发展都可以说是成功的。反共民主派和西方人士虽对香港的民主发展形式和步伐屡加批评，无论是出于善意或恶意，恐怕都不持平。批评者均认为香港应马上进行行政长官和立法会的双普选，并预期双普选对香港只会有百利而无一害。这个论断毫无深入研究的基础，只是不负责任的武断之论。批评者对香港的民主成果视而不见，只显示了其缺乏历史纵深感和对民主发展规律的认识。

香港的民主发展经验充分反映了香港自己的独特情况和背景，但其民主化过程对其他地方仍有参考价值。至少香港的经验表明，要成功推

行民主化，需要在各方面条件成熟后才引入普选，政制和选举安排要注重照顾各阶层的利益，民主化不应妨碍经济发展，民主发展要在社会共识上推进，要有理性务实的政治文化及对民主效用适度的怀疑，循序渐进的民主步伐对稳步和持续建立民主制度有利，普选引进前可更多地提供和利用其他渠道疏导人民的参政需求以换取更多时间去为普选做准备。

香港在“二战”后创造了经济奇迹。香港在回归祖国后不但成功落实了“一国两制”政策，也有效地逐步推行了“香港特色民主”。香港的经验显示，民主形式不应照搬西方的那一套，每一个社会都应根据自身情况去设计其民主政制及推行速度。在人类不懈地探索民主的各种较佳形式时，香港的例子应可供借鉴。

章末注

1.Samuel P.Huntington,*The Third Wave:Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman:University of Oklahoma Press,1991);Andreas Schedler(ed.),*Electoral Authoritarianism:The Dynamics of Unfree Competition*(Boulder:Lynne Rienner,2006);Frank Vibert,*The Rise of the Unelected:Democracy and the New Separation of Powers*(New York:Cambridge University Press,2007);Frances Hagopian and Scott P.Mainwaring(eds.),*The Third Wave of Democratization in Latin America:Advances and Setbacks*(New York:Cambridge University Press,2006);Larry Diamond,*The Spirit of Democracy:The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*(New York:Times Books,2008).

2.Francis Fukuyama,*The End of History and the Last Man*(New York:Free Press,1992).

3.Stephen Kinzer,*Overthrow:America's Century of Regime Change From Hawaii to Iraq*(New York:Times Books,2006);Thomas Carothers,*Aiding Democracy Abroad:The Learning Curve*(Washington,DC:Carnegie Endowment for International Peace,1999);Jack Snyder,*From Voting to Violence:Democratization and Nationalist Conflict*(New York:W.W.Norton,2000);Amy Chua,*World on Fire:How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*(London:William Heinemann,2003);Robert S.Litwak,*Regime Change:U.S.Strategy Through the Prism of9/11*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,2007);Mark MacKinnon,*The New Cold War:Revolutions,Rigged Elections,and Pipeline Politics in the Former Soviet Union*(New York:Carroll and Graf,2007).

4.Kishore Mahbubani,*The New Asian Hemisphere:The Irresistible Shift of Global Power to the East*(New York:Public Affairs,2008).

5.Fareed Zakaria,*The Future of Freedom:Illiberal Democracy at Home and Abroad*(New York:W.W.Norto,2003);James S.Fishkin,*Democracy and Deliberation:New Directions for Democratic Reform*(New Haven:Yale University Press,1991);Amy Gutmann and Dennis Thompson,*Why Deliberative Democracy?*(Princeton:Princeton University Press,2004);Larry M.Bartels,*Unequal Democracy:The Political Economy of the New Gilded Age*(Princeton:Princeton University Press,2008);Joe Klein,*Politics Lost:How American Democracy Was Trivialized by People Who Think You’re Stupid*(New York:Doubleday,2006);Steven E.Schier,*By Invitation Only:The Rise of Exclusive Politics in the United States*(Pittsburgh:University of Pittsburgh Press,2000);Sidney Verba et al.,*Voice and Equality:Civic Voluntarism in American Politics*(Cambridge,MA:Harvard University Press,1995);Stein Ringen,*What Democracy Is For:On Freedom and Moral Government*(Princeton:Princeton University Press,2007).

6.事实上，香港作为一个殖民地有着独一无二的特征。这就是，殖民政府先于殖民地人民出现。移居到香港的华人在移居前已经清楚知道他们在香港的身份是被殖民者管治的对象。

7.Lau Siu-kai,“Decolonisation*àla*Hong Kong:Britain's Search for Governability and Exit with Glory,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.35,No.2(1997),pp.28-54.

8.Lau Siu-kai,“The Hong Kong Policy of the People's Republic of China,1949-1997,”*Journal of Contemporary China*,Vol.9,No.23(2000),pp.77-93.

9.刘兆佳.香港的民主化道路［J］.广角镜，1993,(255）:68-77；Lau Siu-kai,“In Search of a New Political Order,”in Yue-man Yeung(ed.),*The First Decade:The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives*(Hong Kong:Chinese University Press,2007),pp.139-159.

10.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*The China Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264;Lau Siu-kai,“Democratic Ambivalence,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2004*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2005),pp.1-30.

---

1. 本文曾以“香港民主发展的参考意义”为题，刊于《港澳研究》，2008年夏季号，第1-14页；此版本略有修订。

第3章　新政治秩序下管治策略的探索㊟

1997年7月1日，中国恢复对香港行使主权，标志着这个前英国殖民地的政治地位发生根本变化。尽管中国和英国政府都做出承诺，保证香港的制度和生活方式在交接后50年不变，并将有关承诺庄重地在《中英联合声明》和《基本法》中申明，但无可否认，在“一国两制”框架下，建立新政治秩序的过程并不容易，而且充满变数。回归10年来，香港在建构一个与中央设想相符的新政治秩序上，经历了曲折甚至反复的过程，[1]虽然取得了重大进展，但建立一个“一国两制”下的新政治秩序仍在探索中，在这个过程中会充满不确定因素、争论和各种困难。目前，与中央政府所构想的并与香港政策原意相符的政治秩序雏形已经清楚浮现，展望未来，我们可审慎乐观地期待此新秩序将进一步巩固，从而令作为特别行政区的香港得以继续发展。同时，与过往相比，香港和内地以及中央政府之间的相互合作将更紧密。

“一国两制”下的新政治秩序

香港没有采取独立的方式脱离殖民统治，这与大部分前英国殖民地的非殖民化过程大为不同。事实上，香港经历了一个“没有独立的非殖民化”的独特过程。[2]再者，香港结束殖民统治，不是源于有坚强和具魅力政治领袖所领导的强大独立运动，而是由中英两国通过和平谈判而达成。结果，香港的后殖民时期命运是由“上头”安排，并没有本地领袖的参与。事实上，香港的非殖民化过程不但没有导致政治领袖的出现，由于中英之间针锋相对的冲突，这个过程实际上还造成香港政治领袖进一步的弱化和分裂。港人对中央政府的不信任、对殖民管治的缅怀和对前

途的担忧，加上英国撤离前夕香港本地领袖势力变得薄弱和两极化都使时局不利，从而无法形成与中央政府所构想的“一国两制”要求相符的新政治秩序。

根据中央政府的对港政策，在“一国两制”架构下，任何新政治秩序都应具备以下特征：[3]

第一，接受香港作为中国特别行政区的新政治身份，以及与之相应的权利和义务，不能走殖民统治或类殖民统治的回头路（如“没有英国人的英国统治”）。

第二，接受中国拥有香港主权，承认中央政府的法律地位，尊重中央政府的宪法权力和特权。

第三，接受香港“一国两制”的安排，并忠实贯彻、全面落实《基本法》。

第四，相信中央政府及其遵循“一国两制”政策的诚意。

第五，相信香港和内地之间休戚与共的利害关系，相信香港和中央政府之间有必要建立合作关系。

第六，在香港事务上，愿意顾及中央政府的利益、意见和顾虑，尤其在国家安全、主权和领土完整等问题上；更具体地说，香港应避免干预内地事务，也不应容许香港成为针对中央政府的反共或颠覆活动基地。

第七，认识到中央政府对建立香港的政治体制拥有最高宪制权力，这种认识基于香港的高度自治是由中央授予，并非源于香港民意。

第八，接受“行政主导”的政治体制，特别是选举制度、行政和立法之间的权力划分，以及香港和中央政府之间的权力划分，此划分乃由

《基本法》规定，其修改也必须遵守有关原则和条例。

第九，香港特区由爱国人士管治，爱国人士是指诚心诚意地接受和拥护中国的香港政策和《基本法》的港人。

第十，新政治秩序的信念和意识形态在香港占支配地位。

回归前，由于国家领导人和中央官员的众多声明，新政治秩序的主要特点在一定程度上已为港人所认识，虽然未必全部接受。港人尤其难以接受以下几项：民主发展步伐的循序渐进、行政权凌驾于立法权之上、“中央权力”对香港特区的最高决定权。反对派（本质上即是反新政治秩序的力量）一直提出异议，撤离中的殖民统治者也大肆散布反对言论，妨碍香港民众接受新政治秩序。与此同时，殖民政府在其最后岁月中积极发动和组织反对派，并在香港交接前合作对抗中央的政治攻势，期望反对派在1997年之后能扮演突出的政治角色。香港回归后的前6年，中央政府对香港采取了无为而治的政策，以此向港人及国际社会显示维护香港高度自治的诚意。该政策的突出表现之一是，即使香港已陷入政治动荡且反新政治秩序力量有所增长，国家领导人、中央官员和学者仍对香港事务保持百分之百的缄默。结果，反对派得以宣扬其有关后殖民政治秩序的见解，并在民间获得认同。支持新政治秩序的力量由于内部分裂和未得人心，无法抗衡反对派的攻势。因此，在香港特区头10年的大部分时间里，虽然中央政府认识到建立新政治秩序的重要性，但支持新政治秩序的力量仍未能获得理论上的主导权。

新政治秩序应该如何？对此，反对派的主张和中央政府的理解在多个关键问题上存在分歧，反对派主要寻求将高度自治界定为“完全”自治，中央政府的权力和特权会因此大为减少，权力行使也会受到限制。反对派将香港和中央对立起来，有强烈“不妥协的本土主义”色彩，贬抑行政权力，意图扩大立法和司法机关的宪政权力。他们鼓吹快速的民主化，对中央政府采取对抗态度。反对派的主张占上风，香港在回归后要建立与“一国两制”政策相适应的新政治秩序，不可避免会变得困难，也

一定令香港的管治问题变得复杂。

后“九七”处境的若干基本矛盾

“一国两制”是中央政府处理香港后“九七”问题的明智策略，是国家发展重要历史时刻各方利益罕有地风云际会的结果，“一国两制”对港人虽然有吸引力，但不等于中央政府构想的新政治秩序可在香港轻易植根。香港回归后，存在几个基本矛盾妨碍了新政治秩序的形成。这些矛盾既源于香港的历史背景，也因香港的非殖民化过程引致。

在过去的一个半世纪，香港民众珍惜殖民统治给予的保护，使香港不必卷入中国内地的政治斗争中。香港在“二战”后的经济奇迹和社会进步，也和殖民统治息息相关。虽已从与中央政府的协议中得到最好条件，很多港人还是抗拒和恐惧香港回归中国。在这样的政治和心理环境下，大多数港人自然会倾向接受反对派的主张。反对派是一个跨社会阶层和跨政治背景的结合，其主要组成包括政党（特别是民主党和公民党）、若干由殖民政权培养的政治人物和退休高级公务员、一度被殖民政府以怀疑和敌视眼光对待的民主政治活跃分子、深受西方政治理念浸淫的知识分子、反共人士和有自由主义倾向的公众人物。令他们走在一起的原因是对中国共产党的不信任和敌意，以及希望中国按照西方模式民主化的意愿。他们的共同目标是香港尽快出现“全面民主”，从而使港人拥有更大权力，以抗拒回归后可能来自中央的政治干预。他们自视为香港利益的守护者和香港市民的代言人。从20世纪80年代开始直到香港回归，撤离中的英国政府刻意并有效地培养发展这批人，希望他们在香港回归后执掌权力，以及在此之前作为殖民政府的政治盟友，共同抗拒中央。事实上，在回归后的10年里，英国虽已离去，反对派也无法获得香港特区政府的最高职位，但后者仍享有政治论述上的主导地位和民众支持，并得以对政府、立法会、区议会、政党和传媒产生不同程度的影响，中产阶级尤其倾向于接受他们的政治主张。

相反，支持新政治秩序的力量（即中央所构想的新政治秩序的支持者和鼓动者）却四分五裂、不受欢迎。这些人包括商界领袖、对中国共产党效忠的左派分子、在香港前途确定后转而支持中央的社区领袖，以及具有强烈民族情感的港人，建制派的两大政党为民主建港联盟和自由党。建制派也是一个跨阶级的组合，其共同纽带是尊重中央并愿意与之合作的立场。虽然建制派掌握不少经济资源，但商界互相排斥的本质、进行台下政治交易的能力和对于民众参与政治的顾虑，令建制派无法在政治领域形成一股团结的力量，其与"主流"背离的政治立场也成为负累，妨碍争取人心的努力，尤其妨碍争取受教育水平较高群体的支持。由于得到的支持少，建制派并不被港人认可为回归后的管治者。

因为反对派和建制派内部都有错综复杂的社会经济利益，两派都受困于派内的利益和人事冲突。再者，不像其他前殖民地独立运动有魅力型领袖出现，香港的反对派和建制派都缺乏强大的群众支持，其政治动员能力也很有限。相比之下，反对派较有组织性，也较具影响力。

中央政府很了解港人对回归的抗拒，因此决定不让建制派在回归后管治香港，只让他们扮演少数派角色，以此安抚港人，并加强港人对香港前途的信心。但是，中央也不敢将管治权力交付给反对派，且仍以疑惧的眼光看待他们。所以最终中央委任董建华出任香港特区首任行政长官，并大力倚重曾为殖民政府效力的公务员，希望香港回归能够实现有效管治。不过，建制派在回归后未能执掌权力，使得中央构想的新政治秩序无法实现。香港此时的政治处境，存在以下基本矛盾。

第一个基本矛盾是，要建立新政治秩序，建制派却被边缘化。董建华虽然认同新政治秩序的观点，但其个人缺乏足够的魅力，也不能从自己的政府中得到足够支持和情感认同，因而无法建立起新政治秩序。此外，无论在其第一个任期，还是在其提前结束的第二个任期内，董建华的确对建制派予以很多具象征意义的表彰，但却尽量避免将政府要职赋予建制派，因而令建制派不满、失望和受挫，其促进新政治秩序的能力

进一步被削弱。

第二个基本矛盾是，港人的民主期望和“一国两制”的制度要求无法兼容。中央政府的对港政策是全面落实“一国两制”，这是中国经济发展整体策略的一部分。当中关键因素之一是建立一个行政主导的政治体制，一如之前的殖民地，其顶端是香港特区的行政长官，他必须同时向中央政府和香港特区负责，也是保证“一国两制”方针得以实现的关键人物。香港的局部民主将因此逐步发展得更完备，但无论如何，民主发展都不能削弱“一国两制”，反而应促进“一国两制”的成功，令之达致各主要目标。简而言之，“一国两制”的落实凌驾于民主化之上。

无可否认，《基本法》所规定的政治体制，比起之前的殖民体制更民主。在殖民体制中，所有权力都集中在总督手上，不存在殖民政权之外的自主政治力量。但是，回归后香港的民主期望明显增强，主要源于中央做出的“港人治港”的承诺、特区成立后前6年中央政府的无为而治策略、香港民众对政治前景信心的逐步提升等因素，最令人料想不到的是，港人日益相信他们的集体意愿能左右中央对港政策。反对派刻意将自己塑造成民主期望的代表，而民主期望又因政府的表现不理想和特区成立第一年出现的经济困难而进一步增强。于是，此等期望与“一国两制”的制度要求无法协调，两者之间的鸿沟越来越大，因而使新政治秩序的建立和建制派的处境非常困难。

第三个基本矛盾是，中央对香港的无为而治策略和建设新政治秩序的要求不能兼容。由于建立新政治秩序是成功落实“一国两制”的关键，同时考虑到建制派处于相对弱势，中央在促进新政治秩序方面应有所作为。虽然中央政府不应蚕食已予香港的自治权力，但鉴于“一国两制”的成功，对香港和中央都至关重要，中央的确有责任保证“一国两制”在香港的落实，是依循着邓小平制定的蓝图。事实上，即使香港在回归后不久就经历了较长时间的经济和政治动荡期，同时国家领导人和中央官员都认为香港走上了错误的轨道，中央仍然坚持不干预政策。中央的自我

抑制，正是要向港人和世界宣示遵守“一国两制”承诺的诚意。不过，此立场进一步弱化了建制派和董建华政府的政治力量，同时令反对派得以扩张。在此消彼长的情况下，不但新政治秩序无法建立，维持政府的权威和有效管治也几乎不可能。

回顾起来，香港回归后中央采取的无为而治策略在1997年前已确定，目的在于通过向世界宣示作为行政长官的董建华能做主，以此加强他的权威。该政策也基于若干对香港回归后的假定，但这些假定都被后来的发展所推翻。中央假定香港回归后会继续保持经济繁荣；假定香港民众会明白和尊重中央的利益和忧虑；假定从殖民政府接手的所有高级官员会改变效忠对象，并全心全意服务新政府；假定对抗中国共产党的政治力量会自我约束，并寻求与中国共产党分离但和平共处的行为方式；假定香港新闻媒体会对中央友善或至少不敌对；假定新的香港特区政府和建制派的势力会因“政治主人”的更替而大为巩固。中央政府虽越来越明白这些假定都没有根据，但仍无法马上承认其无为而治策略不合时宜，以及需要新政策来处理回归后的香港问题。事实上，正是2003年7月1日发生的反对董建华政府的大规模群众示威导致中央采取积极措施，防止“一国两制”政策在香港失控。此次大示威是由香港特区政府要为《基本法》第二十三条强行立法所引发。

第四个基本矛盾是，既有需要达成意识形态上的反殖民化，又缺乏贯彻的意志。虽然中央承诺在殖民管治结束后，香港会保持回归前的状况，但“一国两制”的落实，要求香港对中央政府和内地同胞做出观念上的调整，同时也要求其自身与整个中国、与外部世界关系进行重新思考。在此过程中，不必否定殖民统治和消除殖民影响，但需要富有想象力地建构一个新的香港身份，能创造性地将以下几方面结合起来：爱国主义情怀、对香港状况的深入认识、选择性地保留代表香港“现代性”的殖民地影响。不过，回归以来，香港在意识形态的调整上做得非常少。究其原因，一是由于港人对任何牵涉政治洗脑的东西都有强烈的心理抗拒，二是因为建制派和董建华政府处于弱势。更糟糕的是，反对派乘虚

而入，将社会情绪推向怀念殖民统治、支持香港本土主义、不信任中央以及对“一国两制”冷漠的境地。

第五个基本矛盾是，既有需要建立一个政治联盟以贯彻中央“一国两制”的方针，但同时只做出可有可无的尝试以实现此目标。政治联盟的组成应有包容性，令其能够得到更广泛的社会支持。理论上，联盟不只包括建制派，还应包括社会上的中间力量。要使这样的联盟成功，中央政府的鼓励和支持是不可或缺的，但中央在香港回归后的消极政策不利于联盟的形成。中央对香港有组织的政治势力的冒起有所顾忌，这也容易理解。若中央政府对某些联盟组合予以鼓励，会被批评为干预香港的政治事务，而且，中央也担心本土力量和取向会将联盟“俘虏”。[4]抛开中央的顾忌不谈，在建立政治联盟的努力过程中，建制派的不受欢迎始终是一个无法克服的困难，而且董建华政府陷入困境，即使得到中央支持，也无力发起建立联盟。更糟糕的是，建立联盟的尝试不仅未见出现，建制派内部还因利益和人事的对立变得更散漫、分裂和弱小。[5]由于缺乏一个能认同新政治秩序并引领其前进的强有力且全心投入的政治联盟，所以无法认真、有效地做出建立新秩序的努力。

第六个基本矛盾是，“一国两制”有维持现状的意图，但香港社会却在发生急速变化。《基本法》中对各项公共政策有详细规定，目的是令民众相信，香港的制度和生活方式在回归后50年保持不变。《基本法》的这些规定主要体现了香港在20世纪80年代的“共识”，但急速和无法预料的变化在香港是常态。事实上，香港在1997年时进行的过渡，不单是政治上由英国殖民地转变为中国的特别行政区，也标志着香港进入一个以知识和服务业为主的经济转型期，如此巨变带来相应的社会解构，贫富之间收入差距越来越大，这使民怨和对社会不公的指控越发凸显。现存的经济和社会政策日益引起争议、受到公众挑战，致使就香港社会、经济和政治需要和相应政策而达成的“共识”，在回归前即已在一定程度上开始动摇。渐渐地，对一些人来说，《基本法》显然限制了香港的长远发展。但即使如此，有关变化也不会马上给香港带来发展和政策需要

上的新“共识”。在香港特区成立后第一个10年的过渡阶段，当已弱化的“旧”共识和仍未形成的“新”共识角逐意识形态主导权时，整个社会也就充斥着利益和意见的对抗。由于对形成何种社会和经济秩序缺乏共识，要建立一个新政治秩序也就几乎不可能。[6]

第七个基本矛盾是，既有保持香港回归前状况的承诺，又有建立新政治秩序的需要。在香港，对于什么是旧秩序自然有不同理解，但人们都倾向于根据自身利益和价值观来界定旧秩序，反对派尤其喜欢将往昔“浪漫化”，以期将他们抗拒的任何转变弱化。由于港人本就对殖民时期的生活普遍有怀旧之情，回归后又遭遇了经济下行和由此引发对前途的强烈不安，因而更倾向于将旧秩序“凝固化”。这种保守思维既妨碍了制度和政策变革，又妨碍了各方面的行事。在此情况下，新政治秩序的建立必然会遭到心理抗拒。

《基本法》第四十三条规定，“香港特别行政区行政长官依照本法的规定对中央人民政府和香港特别行政区负责”，此条使用“香港特别行政区”而不是“香港民众”字眼，是有意的，也是经过深思熟虑的。其意是行政长官的责任是保证“一国两制”按照中央政府的安排在香港忠实地被贯彻，为此，行政长官行使职权时，其成败影响所有中国人民的利益，这意味着行政长官不单对香港民众负责，也对全中国人民负责。如果中央政府和港人对第四十三条的理解一致，双方便不会有发生冲突的基础，但是，很多香港民众（尤其是反对派）将第四十三条理解为行政长官应同等地向中央和香港民众负责。而在中央构设的新政治秩序中，行政长官是“一国”之下“两制”之间的唯一桥梁，他对中央政府负有在香港忠诚贯彻“一国两制”宏伟计划的责任，而不管港人的取舍如何，因为“一国两制”符合港人的最终利益。由于在不少基本问题上，很多港人对“一国两制”持有与中央不一致的理解，同时又要求行政长官首先向他们负责，于是和中央的冲突就不可避免，这就不利于新政治秩序的建立。

新政治秩序的雏形

回归后的香港虽然存在上述矛盾，但特区在经历第一个10年之际，一个新政治秩序的雏形终于出现。尽管距离全面落实新秩序还有漫长的道路，不过回归后的香港在减少管治困难上还是取得了可观的成绩。毋庸赘言，建立新政治秩序雏形的过程是混乱的，既没有周密计划，也没有条件制订任何计划。新政治秩序雏形的产生由以下几个因素引发：不同政治人物之间长期的冲突和互动过程、港人政治想法的转变、香港特区政府管治策略的改善、经济复苏，以及反对派无可奈何地走下坡路。在这些因素背后，是中国崛起以及因此在香港引发的民族情绪和爱国主义。也许可以这样推测，新政治秩序的最终出现乃历史命定，因为香港别无选择，只能拥抱中央构设的新政治秩序。原因一方面在于中央政府和反对派之间的力量对比日渐悬殊，另一方面在于建制派和反对派之间的角力格局开始扭转。与此同时，中央、香港之间的互动也会引致新政治秩序做出调整，变得使港人更能接受。

2003年香港因反对《基本法》第二十三条立法发生大游行后，中央迅速调整对香港的策略，由此对香港的政治面貌产生重大影响。在大游行前，中央对未能在香港很好落实“一国两制”的顾虑本就一直在增加，大游行更令中央担心香港的管治问题和反对派的急速强化。由于局势严峻，中央不得不有所行动。此后，中央公开、明确地表示对香港回归后的发展不满意，国家领导人、中央政府官员和学者发出非常多的信息，重申应如何正确理解中国的香港政策和“一国两制”的安排，中央还表达对反对派观点的不认同。与此同时，中央也开始和反对派对话，以安抚民众情绪。更为重要的是，中央接受董建华政府的请求，让香港和内地建立更紧密的经济合作关系，中央政府迅速推出多项经济政策，目的在于拉动疲弱的香港经济和增强港人对香港前景的信心。这些措施包括深化香港和广东之间的经济合作、签订《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》、推行内地居民港澳自由行计划，以及允许香港经营某种

形式的人民币业务。这些措施都产生了即时、显著的经济影响，令港人对中央产生好感。

中央采取这些措施，既增加了港人对中央政府的信任，加强了港人对“一国两制”的信心，也改善了董建华政府的声望，在一定程度上重建了香港的政治安定，令建制派得到喘息机会以寻求复原和重组，并且制约了反对派。与此同时，中央采取主动措施维护其基本利益，其中最重要的是在2004年4月全国人民代表大会常务委员会“未应要求”而对《基本法》做出解释，否定在2007年以普选产生行政长官和在2008年以普选产生立法会。由于反对派一直以普选议题针对董建华政府，所以中央将此议题暂时移离公众视野，从而令深受其困扰的特区政府得以喘息。虽然反对派大力指责中央破坏香港的高度自治，以及践踏“港人治港”的原则，港人却安然接受中央此举。港人也许不欢迎中央对香港采取主动出击的方法，但仍以冷静、模棱两可的态度来回应。显然，港人对回归以来不断出现的政治斗争和动荡感到厌倦，对董建华政府和反对派感到同样的不满，中央的政治进取举动适时地回应了港人对权威和秩序的期望。总的来说，中央的政治和经济举措大大改变了当时香港的政治局面。

特区政府的管治策略转型在改变香港政治处境上也大有进展，新策略的主要成效在于增强政府的权威，使政府受欢迎的程度稳步上升，也使反对派在政治上逐步被边缘化。这些成效随着曾荫权在2005年年中取代董建华成为行政长官而得以进一步加强。这个从董建华第二任期开始推行、由曾荫权大体上继续执行的新策略，包括以下主要内容：

第一，加强香港与内地的经济合作，以之作为经济发展策略的主线。

第二，建立一层属于政治任命的“部长”，以取代从前属于“政治中立”的公务员“部长”，目的是加强政府的“政治”能量。

第三，“以民为本”的管治，意即要求以保障民众的福祉为首要政治责任，同时政府要加强关注对民意的回应。

第四，发展一套新的政策制定方式，让社会不同群体参与政策酝酿，特别是在构思广泛的策略或政策方向时。

第五，和反对派沟通，以减少对抗。

第六，与政治盟友和友好者紧密联系，以形成一个松散的“管治联盟”。

第七，增加对普通市民需求的关注，以促进社会和谐。

第八，构建一个新的香港身份，增强其对作为中国人的身份认同。

推行几年之后，新策略取得明显的政治效果，管治精英的政治经验逐步累积，使他们能够更有技巧地处理政治事件，至少不会犯不必要的错误，让事件突然失控演变为政治危机。在香港特区政府成立的前10年之末，特区政府的受欢迎程度超过了反对派，虽然民间对建制派的支持还落后于反对派。虽然民众对民主发展的期望依然强烈，但对经由普选产生行政长官和立法会的主张能以更理性、务实的态度加以审视。[7]民主改革的问题已变得不是那么突出，对民众而言，其重要性和迫切性都已下降。

将香港经济发展和内地强大的经济增长挂钩的策略，使香港经济重回增长轨道，可观的增长看来能够持续，失业率虽然仍比回归前高，但也降至可容忍的水平。香港的经济生产力得到提升，本地生产总值中由高增值经济活动配以高知识成分所构成的比例有所增加，人均本地生产总值也超过1997年的水平。回归以来长期的经济不景气虽然终于结束，却未令每个港人都受惠，原因是不停的、高速发展的经济转型将不少港人抛在后头，经济复苏带来的利益并未获得平均分配，这主要表现为贫

富差距不断加大。不过，香港特区的第一个10年结束时，一直困扰香港的经济噩梦终于成为历史。

香港民众政治态度上的显著变化，是有利于新政治秩序雏形形成的另一原因。港人除了对特区政府的信任有所提升，对民主改革的急切感有所下降外，他们对中央政府变得更为信任，对“一国两制”更有信心，对香港前途更为乐观，并对中国前途非常看好，[8]对回归后第一个10年香港的发展基本满意，[9]虽然对建制派的支持仍在低水平徘徊。最近几年，港人对反对派尤其是反对派政党的心理偏向已大不如前。香港民众这种政治态度上的变化，很有利于营造一个稍微缓和的政治气氛，也令反对派更难发动民众反对政府。

就新政治秩序的出现而言，反对派的边缘化也许是最重要的原因，一旦港人认为特区政府采取的经济发展策略有效，反对派在香港回归后要成为管治力量的可能性便会下降。若要使上述经济策略成功，中央的允准和支持不可或缺，香港特区任何一届政府在能够成功推行此策略之前，先要获得中央政府的信任。反对派抗拒中央的立场，引来后者对之也抗拒，自然令反对派没有资格成为经济政策的执行者，而港人对此是明白的。在推动本地发展方面，反对派越来越被港人视为无法扮演正面角色。更有甚者，反对派至今一直未能就香港如何作为中国的一部分提出一套既可行又有用的完整政治和经济计划，因此他们无法说服大多数香港民众，使其相信他们可以对回归后的香港发挥积极作用。反对派作为制衡“中央任命”、“亲工商界”行政长官的政治角色，虽仍得到赞赏和重视，但其“永远”的政治反对力量身份，使之难以得到港人的足够支持以促进扩张。港人政治文化中的功利主义和传统中国以及亚洲的政治文化非常相似，[10]只要港人认为反对派政治作用有限，其前景便无甚可观。说到底，被削弱的反对派在挑战中央和建制派推动的新政治秩序上，以及在赢取民众支持他们所提出的那套与中央政策设定不同的政治秩序上，能力很有限。同时，港人越来越厌倦对抗性行动，所以反对派的边缘化令香港的政治冲突大为减少。当民主发展的议题失去吸引力，

对抗政治不再受欢迎，社会经济问题变得最为急切时，不但反对派的政治影响力下降，其内部也会因对社会经济问题产生分歧而分裂。

历经多年后，建制派在政治上已变得更团结和有力。最近几年，他们明显地已从曾经历的挫败中复原。这个挫败源于2003年的大游行，以及由此带来的政治低潮。建制派变得更团结，部分原因是反对派在一段时间内从大游行中获益，对建制派构成其共同的威胁，中央政府在推动建制派形成统一阵线上也扮演了重要角色，无论是董建华政府还是曾荫权政府，都增加了建制派成员在管治过程中的参与，并协调其内部不同的利益和信念，从而令建制派的政治影响得以增强。作为建制派主要组成部分的商界，通过其迟迟才活跃起来的政治行动，也增进了政治能量。最重要的是，由于中央和香港民众关系改善的缘故，建制派长期以来因立场而产生的政治包袱，转而变得有积极的政治价值。港人由于日渐意识到香港、内地之间有着共同利益，也就更重视建制派在“一国”之下“两制”中扮演的中间人角色。建制派因应被视作能够影响中央和内地地方政府，就更能令人相信其可促进港人的长远经济利益。于是，建制派的政治地位有所改善，能够更公开也更有效地陈述新政治秩序背后的理念。

民族情绪在港人当中开始显露，这会营造更有利于建立新政治秩序的气氛。作为一个以华人为主的社会，香港一直存在民族情感“雏形”。[11]事实上，即使在回归前，“香港人身份”和“中国人身份”也是相互重叠、无法分离的，大多数港人自称香港人的同时，也以作为中国人而光荣。一直以来，他们在种族、历史和文化上都自视为中国人，但只有少数人认同中华人民共和国或中国共产党。在最近几年，出现的一个明显的变化是多数港人越来越以作为中华人民共和国公民为荣，同时以中国政府所取得的成就为荣。[12]最值得注意的是，港人越来越肯定中国在可见的将来会达致强国地位，西方提出的“中国威胁论”，以及对中国经济成就的赞美，进一步加强了港人的民族自豪感。与此同时，随着港人日益看清西方阻止中国崛起的目的，港人也隐约感觉西方对中国的威

胁，从而与内地同胞有着相同命运的意识渐渐浮现。民族情绪的高涨，令港人更易接受由中央构建的新政治秩序。

就香港回归后建立“一国两制”之下的新政治秩序而言，香港特区在最初的10年（尤其在最近几年）出现的社会、经济和政治转变，已在不同程度上减少了基本矛盾的负面作用，“一国两制”的成功落实已被港人认许，并被视为符合港人的基本利益。港人认为中央政府不仅按其承诺执行了“一国两制”政策，还为香港的福祉着想，每当香港有需要时，中央政府都愿意出手相助，香港的经济前途已成为整个中国经济前途必不可少的组成部分。对中央的宪制权力，港人变得比以前更认可和尊重。与中央保持合作、紧密关系的重要性，已得到港人的承认。港人也更明白，“一国两制”计划是否成功关乎中央的利益，中央也有权在香港维护其利益，越来越多的港人接受《基本法》规定的“政治游戏规则”。2007年3月，反对派推出一位候选者竞逐行政长官职位，此举印证了他们对《基本法》下的政治体制的立场有所改变，反对派不再视此体制为“不合法”，而是愿意赋予它一定的认受性，并愿意在此体制内有所作为。但另一方面，反对派对中国共产党的不信任，对“（殖民）往昔好岁月”的怀念，仍在持续。

经过修订的新政治秩序

对建立新政治秩序的有利因素虽继续发挥作用，但其形成还需一些时间，相应地，港人需要有一个新的或已改变的政治思维，作为新政治秩序的基础。在香港特区成立的前10年中，香港民众的政治态度已发生明显变化，但就建立新政治秩序而言，这些变化还远远不够。按以往经验，可以预见香港民众的政治思维会变得有利于实现与“一国两制”方针相符的新政治秩序。

不过，也可预见新政治秩序将在一定程度上有所改变，不会完全符

合中央的构想。中央与诸多政治参与者尤其是反对派较量了20多年，对“香港问题”的理解和反应有了改变，这不可避免地影响了中央对香港回归后新政治秩序的构想。就此而言，关键因素是反对派和那些对回归后的处境只是冷淡甚或很勉强地接受的港人，最终对“一国两制”都要不能回避地接受，一旦这些敌对分子接受香港是中国不可分割的一部分，接受香港在后殖民时期除“一国两制”外别无他路，他们就会愿意考虑中央的利益与顾虑。一个塑造反对派和中央政府关系、令某种政治合作形式变得可能的妥协会出现，香港回归后新秩序的整体认受性会大为增加，这会为有效管治和政治稳定带来有利条件，同时也会改善香港特区和中央之间的关系，使香港与内地成为更紧密的伙伴。

需要指出的是，中央看待新政治秩序的观点并不僵化，中央也不是全无弹性地对待不同意见。过去20年，在对待新政治秩序中的香港政治体制、政党、行政立法关系和司法机关角色等方面，中央政府的态度已经历明显、渐进式的变化，对于香港的政治现实和港人的政治想法有了较好的掌握。总而言之，如果“一国两制”方针整体不受损坏，中央愿意让港人有更多政治参与，也愿意接受对“一国两制”的不同理解，以及对有资格管治香港的“爱国人士”采取更宽松的态度，甚至愿意循序渐进地在香港试行民主化，这将使新政治秩序的建立过程更加顺利。

总的来说，中央和香港民众之间对于后“九七”秩序的理解鸿沟将来很可能收窄，新政治秩序会或多或少地与中央所构想的接近。不过，此秩序会因香港各种政治势力的介入而出现不同形式的改变，一旦新政治秩序建立起来，“一国两制”计划就会得以实现。

章末注

1.Lau Siu-kai,“The Hong Kong Policy of the People's Republic of China,1949-1997,”*Journal of Contemporary*

China,Vol.9,No.23(2000),pp.77-93.

2.Lau Siu-kai,*Decolonization Without Independence and the Poverty of Political Leaders in Hong Kong*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1990);Lau Siu-kai,“Decolonisation*àla*Hong Kong:Britain's Search for Governability and Exit with Glory,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.35,No.2(1997),pp.28-54.

3.本章，“新政治秩序”一词是指中央政府按照其香港政策而构想的回归后的政治秩序。

4.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Partial Democratization,‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong,”*The China Quarterly*,Vol.163(2000),pp.705-720;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Hong Kong's Stunted Political Party System,”*The China Quarterly*,Vol.172(2002),pp.1010-1028.

5.Lau Siu-kai,“The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government,”*Government and Opposition*,Vol.34,No.3(1999),pp.352-371.

6.Lau Siu-kai,“The Fraying of the Socio-economic Fabric of Hong Kong,”*Pacific Review*,Vol.10,No.3(1997),pp.426-441.

7.Lau Siu-kai,“Democratic Ambivalence,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2004*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2005),pp.1-30.

8.一项由香港特区政府中央政策组委托于2006年12月进行的民意调

查（受访者总数为1014人）所得的数据很能说明问题，大约一半（51%）的受访者对至今为止落实“一国两制”的成绩满意，另有14.3%的受访者不满；64.1%的受访者对“一国两制”有利于香港的说法表示同意，10.9%的人表示不同意；61.5%的人认为中央政府在照顾香港的利益上有诚意，13.3%的人则持相反意见；66.1%的人相信香港和内地有着共同利益，只有22.7%的受访者认为两者有利益冲突；同样，62.2%的人感到港人和中央政府之间利益与共，只有22.5%的受访者感到两者有利益冲突；另有32.6%的人表示对香港的未来有很大信心，16.3%的人没有什么信心，48.3%的人则认为一般。

9.在一项由香港特区政府中央政策组委托于2007年4月进行的民意调查（受访者总数为1003人）中，42.4%的受访者认为香港特区头10年的发展是好的，35.2%的人认为发展一般，另有20.6%的人认为发展不好。

10.Peter R.Moody,Jr.,*Political Opposition in Post-Confucian Society*(New York:Praeger,1988).

11.Lau Siu-kai,“Hongkongese or Chinese:The Problem of Identity on the Eve of Resumption of Chinese Sovereignty over Hong Kong,”in Lau Siu-kai(ed.),*Social Development and Political Change in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,2000),pp.255-283.

12.在一项由香港特区政府中央政策组委托于2007年4月进行的民意调查（受访者总数为1003人）中，72%的受访者说会或可能会以作为中国人为荣，61.9%的受访者说会或可能会以作为中华人民共和国的公民为荣。在过去，港人以作为中华民族成员而非中华人民共和国公民为荣，而如今超过半数的港人愿意认同中华人民共和国这一事实本身，表示中华人民共和国已经在香港得到广泛的认同。

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“In Search of a New Political Order,”in Yue-man

Yeung(ed.),*The First Decade:The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives*(Hong Kong:Chinese University Press,2007),pp.139-159.

第4章 局部民主化困境重重

20世纪80年代中后期，也就是草拟香港特别行政区“小宪法”——《基本法》时，中央认为局部民主化是最适合的政治架构，因它可在结束殖民统治后使香港保持繁荣稳定，同时也能局部满足港人对民主管治的渴望。香港局部民主化的核心内容是：一个以行政为主导的政治体制，强势行政突出地表现在其独揽政策制定权和立法权。这个体制之所以被形容为局部民主，主要原因是港人尽管没有权力普选行政长官，但在一定程度上还是被赋予了选择立法议员的权力。这个立法机关（立法会）存在的目的，是防止行政权力的滥用。立法会有权否决政府提出的条例草案，但除此以外，立法机关的宪制权力极少。[1]

为确保特区成立初期立法不至于给行政造成太大阻碍，《基本法》就立法机关的组成做出如下规定：回归后的第一个10年内，其60位议员中不多于一半由港人通过地方直选产生。也就是说，由香港精英选举委员会选举产生并获中央政府无条件支持的特区行政长官，将得到立法机关的坚定支持，因大多数议员是经由精英小圈子选举产生。因此，大家预期至少在特区成立的最初几年，行政立法关系应该比较和谐。[2]相应地，中央认为行政与立法的关系，基本上应是互补而非相互抵触的，[3]因此行政与立法之间可能僵持或出现僵局的情况均未在考虑范围内，以至于在《基本法》中没有任何应对这些情况的条文。

特区政府行政主导的体制好像是按当初设计而运作。政府提交立法会的条例草案，几乎全部都能得到议员的认真审查和通过，虽然有些草案只是刚刚达到所需票数。同时，几乎所有议员提出的重大动议或草案都无法通过，这也省却行政长官董建华动用否决法案的权力。中央对特

区行政与立法关系过于乐观的估计，看来还是正确的。不过，若细心观察和分析，还是能看出在表面平静的政治局面下，行政与立法关系的紧张和麻烦。如无其他突发事件，这种状况很快就会变得越来越严重。行政与立法的合作，将被两个机关之间可能的僵局所取代，结果是，一方面弱化香港的管治，另一方面加重社会中的政治疏离感和不信任感。

中央设计的这个行政主导体制远比预期暴露问题的时间要早，这与其运作的政治环境恶劣有很大关系。其他的原因还包括中央在政治上的担忧和偏见，以及董建华的政治性格及管治策略。对行政与立法在政治制度中的内在张力，中央和董建华均估计不足。最后，在亚洲金融危机造成经济混乱和董建华政府接连失误的情况下，香港局部民主化所引发的问题就被成倍地放大。

《基本法》制定的行政主导政治体制，总的来说是反映中央意图的一个制度安排。这种安排能在多大程度上在现实政治中兑现，取决于一些不在控制范围内的因素，甚至是一些制定者都未意识到的因素。历史上这类事情时有发生，制度安排的初衷被突如其来的发展和环境因素改变得面目全非。[4]换言之，香港出现的情况并非独有。

接下来，我将集中分析行政与立法之间的紧张关系，这是香港局部民主化问题最集中的表现。文中引用的民调结果是我在1999年年中进行的全港性问卷调查。[5]

局部民主化的内在矛盾

长期观察香港政治的学者斯科特（Scott）认为，回归后香港政治体系的特点是制度各组成部分之间相互不衔接。也就是说，行政、立法机关和官僚系统之间关系的不协调、不紧密，容易出现摩擦，并且有时还出现功能紊乱。他说：“香港这种既非议会制也非总统制的体制，行

政、官僚系统和立法机关（其内部还存在分裂）都按照自己的议程各行其是，偶尔也为其管辖的责任范围发生争吵，或暗地里搞小动作来扩大自己的地盘。”[6]

虽然斯科特的观察切中要害，但他对香港局部民主运作混乱和毫无规律的描述也有夸张成分。因为在各种挑战面前董建华政府仍能支配香港政局的事实，就说明斯科特的分析忽略了这一点。

香港行政主导的政治体制与总统制有许多相似之处，除去行政长官不是普选产生的这个事实。[7]另外，由于香港不是主权国家，中央政府有权任命或拒绝任命经选举产生的行政长官。不过，与大多数总统相比，香港行政长官可运用的宪制权力要多得多。正如在其他地方的总统制一样，香港行政主导体制也是将行政与立法的权力分开。不同于行政与立法分享权力的议会制，行政与立法冲突的可能性永远存在；同样地，因行政无法在立法机关中取得稳定和可靠的多数票，从而令政府瘫痪的可能也永远存在。[8]“总的来讲，总统制的表现很差。只有美国是一个例外，其他地方的总统制都很脆弱，经常遭遇军事政变或政府瘫痪的情况。”[9]讽刺的是，美国的例外基于以下事实，就是美国政党的管束尽管不能说不存在，但起码也是松弛的，这样总统就有足够的空间单独与个别议会议员讨价还价。[10]尽管如此，美国也难以保持其管治的强势和有效。根据总统制的本质，就算在最理想的情况下，香港特区政治体制中存在一定的制度内部冲突也是不可避免的，而这些冲突应被理解为有益处，因为它表明制衡机制在起作用。这种情况在行政与立法的冲突上尤其如此，尽管后者对香港的管治只起次要作用。

在香港局部民主化过程中，行政与立法之间的权力关系极不对称。由行政长官领导的香港特区政府被赋予更高政治地位，同时还拥有政策制定和建议立法的行政权力。行政长官不仅是政府首脑，同时还是香港特区的首长。作为特区的首长，行政长官享有比立法会中代表功能界别或地区直选议员高很多的宪制地位。行政在政策制定和立法上享有独家

的权力，《基本法》为此提供保障，尤其是第七十四条，事实上钳制了立法会通过议员私人条例草案来影响政策的可能。《基本法》第七十四条规定："香港特别行政区立法会议员根据本法规定并依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共开支或政治体制或政府运作者，可由立法会议员个别或联名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必须得到行政长官的书面同意。"

即使私人条例草案很少进入立法会的讨论议程，它也要经历非常艰难的立法审核过程。与政府条例草案通过的过程不同，其通过只需获得过半数出席议员的投票赞成，私人条例草案的立法审批则须经立法会两部分议员的分组表决，即获得功能界别选举产生和地区直选产生的议员，在其组别中各过半数投票支持。这个机制的设置，更便于立法会中的政府支持者否决政府反对的私人条例草案。另外，行政长官还有权拒绝签署立法会通过的私人条例草案，而且需要立法会全体议员超过三分之二的再次通过，才能推翻行政长官的决定。

尽管行政与立法之间呈现不对称的权力关系，立法会仍拥有关键的制衡权力来否决政府的提案和财政预算案。只要议员联合反对政府，立法会拥有否决权就是对付行政长官有力的武器。因此，虽然《基本法》没有赋予立法会立法和政策制定的权力，但当行政与立法之间的分歧无法调解时，倘若立法会能有效地使用否决权，仍有可能使政府让步，或使行政与立法陷入僵局。

由于立法会的职能在于制衡政府，因此议员的角色就是从政府行政失当中得分，从而获得选民支持。政府与议员之间某种程度的紧张关系变得不可避免和无可厚非，甚至支持政府的议员也需小心，不至于让民众认为他们太迁就政府。香港局部民主的这种强行政、弱立法分工，以及这两个机关本质上相互抵触的特征，是行政与立法之间存在矛盾的内在根源。只要它们之间的冲突保持在可忍受范围内，从政治上来讲是有益的，这种行政与立法的较量，在其他总统制国家也存在。

为防止立法的否决权造成行政与立法的僵局，或更为严重的强迫行政服从立法的情况出现，立法会的选举机制有意识地设计成容易分化并且尽量塞进政府的支持者。[11]鉴于直接由港人选举的立法会议员最有可能与香港精英选出的行政长官合不来，因此地区直选议员的数目就限制在少于总数的一半。立法会中，一半的议员是由代表商界和专业人士利益的功能界别选出，还有部分是来自社会经济背景与行政长官选举委员会相类似的精英选举委员会。

这种错综复杂的选举方式，使任何政党或相关的政治力量都无法控制立法会。由于立法会普选的席位只占少数，因此受大众支持的政党很难发展成强大的政治势力，再加上地区直选议员采取的是比例代表制，更进一步阻碍了强大政党的出现。而功能界别选出的议员，要对其界别利益负责，行为决策各异，因此很难受到所属政党党纪的管束。少数几个选举委员会选举的议员，主要是选举团体内派系钩心斗角的结果，自然没有形成凝聚力的力量。结果导致立法会变成易分化、具分裂倾向的政治机关。

政治学学者普遍认为，支离破碎的立法机关导致总统不能依赖多数支持，因此很难有效施政。这样，总统就不得不与议员整体或个人讨价还价，从而必须为每个单独条例草案临时筹组议员多数票。如果议员是以比例代表制方式选出，那么总统遇到的难题会更大些。[12]对香港的行政长官来说，幸运的是，多数议员（其中绝大多数是通过功能界别和选举委员会选举产生）与他的政治视野和政策取向基本相同。更重要的是，很多议员出于不愿开罪中央的原因，即便与行政长官唱对台戏也有分寸。虽然上述情况与行政长官在立法会拥有牢固的多数票支持完全不是一回事，但在一般情况下，还是不太可能造成行政与立法之间的僵持。不过，以上事实说明，和睦相处的行政与立法关系，并没有制度上的保障。

香港局部民主化的设计，即一方面行政与立法之间权力分配的不对

称，另一方面立法会选举制度的安排，旨在将行政与立法可能的僵局或僵持降到最低。从制度角度严格地讲，就像其他总统制一样，行政与立法截然不同的制度逻辑，使政治体制中的这两部分结构容易产生冲突。但无论如何，这种矛盾与冲突都应控制在有限和政治上有益处的范围内。

紧张的行政与立法关系

如上所述，自香港特区成立以来，董建华领导的特区政府不仅能令几乎所有政府提出的法案均获立法会通过，而且还能击退议员对行政权威和特权的挑战。唯一的政治难堪就是，1998年11月4日立法会否决对行政长官第二份施政报告致谢的动议，象征性地挫伤了董建华。[13]

如果考虑到有时面对民众支持率颇高的议员所提出的挑战，政府也能在争执中占上风，说明政府的应对还算不错，当然，支持政府的立法会议员声誉往往会为此付出代价。较典型的例子是1999年的胡仙案。律政司司长梁爱诗在立法会司法及法律事务委员会上解释对胡仙（《英文虎报》的持有人）引起争议的决定，一方面认为胡仙是夸大其报纸发行量的串谋者，另一方面又决定不起诉她。当得知政府不起诉胡仙的部分原因是避免其报业集团倒闭，立法会和整个社会都表示极大愤慨。[14]立法会法律界议员吴霭仪提出对律政司司长的不信任案，民调显示动议获大多数港人支持，但最终律政司司长还是渡过了难关，议案并未得到通过。[15]在董建华看来，对律政司的不信任案，代表反对派立法会议员阴险的图谋，即挑战甚至篡夺《基本法》赋予他任命主要官员的权力。

对立法会的这个举动，董建华深感不安，还因梁爱诗是唯一由他挑选的政府主要官员，其他都是从原殖民政府过档而来。董建华因此使出浑身解数，试图阻止不信任案的通过。有报道说，考虑到一些董建华在

立法会的支持者也反对梁爱诗，董建华甚至求助于地产商和商界领袖，希望他们施加影响。他还寻求自由党（立法会中的大党之一）的帮助，希望能对自由党的立法会议员施压，来支持律政司司长。

董建华政府在政治上取得的成绩，却无法掩盖行政与立法之间明显的紧张关系，双方都对此感到不满和沮丧。值得注意的是，很多重要的政府草案，都以刚刚够票的方式勉强通过，[16]大量的时间和精力用于说服立法会议员，而且每次都要根据草案的特点来游说和“箍票”。总的来讲，政府与立法会的关系冷淡且互不信任，致使董建华不得不承认行政立法关系恶劣，他呼吁两个机关能建立一种相互信任、尊重和合作的关系。[17]对待立法会议员，董建华采取一种屈尊谦让的态度，从一开始他就表明，只要政治上允许，他会尽量避免与立法会打交道。他拒绝向立法会报告其定期向中央述职的情况，每个立法年度也只到立法会参加三次行政长官答问大会，他与立法会中各政党的会面更是屈指可数。

董建华与其在立法机关中支持者的关系也每况愈下。两大主要支持他的政党，一是支持商界的自由党，一是倾向于基层的民主建港联盟（民建联），也都对他越来越失望，原因是为支持政府那些不受欢迎和引起争议的政策，两党都付出不少政治代价，而且这些代价无法转化成对政府政策的影响。

政府高层官员与立法会议员之间的关系变得越来越糟糕，这是行政立法不和谐的另一体现。在香港行政主导的体制下，高层官员都是职业官僚而非政府任命的部长，这些官僚既不把自己看作政客，一般也缺乏政治的机敏和技巧。直至殖民统治结束前夕，公务员都是通过其他政治人物自由自在地管理香港事务。他们把自己看作香港利益的守护者，政治上超然。这些人自视甚高、自以为是，因此很难平等地对待立法会议员，然而，立法机关从一开始就有其独立的权力基础。官僚看不起政客和政党，认为他们都是为利益和派系之争相互交易。因此，官员非常不情愿花费大量时间和精力来游说立法会议员支持政府政策。同时，由于

官僚体制的僵化，以及缺乏与立法会议员讨价还价的能力，高层官员的游说几乎没有成效。这些都挫伤了政府高层的锐气，不少人因此离开政府，转到半公营或私营机构工作。而立法会议员则认为政府高官不合作也没反应，因此每当高层官员行政失当，都会遭到立法会，特别是反对派议员强烈的批评，以此发泄对官员的极度不满。立法会议员对官员的敌视无处不在，而且都摆在台面上，相反，官员对议员的怨气却是隐忍不发。

行政立法关系日趋紧张的另一个观察面是，支持政府的立法会议员对《基本法》第七十四条怒不可遏的怨气，该条款严格限制他们提出政策草案的可能性。自特区成立以来，立法会议员曾多次尝试，希望在该条款下能扩大他们的立法权限，如果成功，议员将有可能更好地满足选区选民的要求，与政府谈判或讨价还价时也有更多牌在手。董建华政府也使出同样的力气，来阻止立法机关试图“篡夺”本应属于行政的权力。政府担忧如让立法会议员得逞，那么目前的行政主导就将变为立法主导，这将改变香港的政治体制。对双方而言，这个问题事关重大，几乎没有回旋的余地，他们在《基本法》第七十四条上的相互攻击为未来两个机关之间的矛盾埋下更多隐患，因这表明大家在政治规则上没有共识。

大多数立法会议员都认为，立法会主席应有权决定私人条例草案是否符合《基本法》第七十四条，因此有权决定是否可以提出条例草案。事实上，这种观点源自《立法会议事规则》，[18]但政府坚持，在行政主导精神下这个权力应属于而且仅仅属于行政长官，因为只有行政长官才知道议员提出的条例草案是否涉及公共开支或政治体制或政府运作。另外，即使《基本法》第七十四条明确规定（私人条例草案）“凡涉及政府政策者，在提出前必须得到行政长官的书面同意”，也没有制度上的保障使立法会一定按照本条款行事。事实上，私人条例草案是否提出，取决于立法会主席和政府的关系。[19]

更进一步，议员认为他们就政府草案提出的修正案，不应受到第七十四条的规管。也就是说，即使修正案涉及公共开支或政治体制或政府运作，也无须行政长官的书面同意。政府因害怕若议员有自由修正权，其政策或立法草案将受严重损害，故对此持针锋相对的观点。[20]

董建华政府采取了三个策略应对立法会的挑战。一是政府向立法会主席施压，禁止“非法”的议员私人条例草案进入立法程序。二是若政府没能做到这些，就会动员亲政府的立法会议员投反对票否决该草案或修正案。如果这两个策略都失效，政府的最后一招是自己提出相同内容的草案或修正案，令议员失去防守意义，也就是把可能的冲突转化成立法。这样做同时还能缓解行政长官的困境，因其可避免万一该草案或修正案得到立法会的通过，行政长官必须做出否决与否的决定。一方面，如果该草案被否决，将更进一步恶化政府与立法会的关系。如果被否决的草案又被超过2/3的立法会议员再次通过，行政长官只能要么签署公布该法案，要么解散立法会。由于行政长官在其每一任任期内只能解散立法会一次，如果重选的立法会再次通过原案，那么行政长官不得已只能签署公布该法例。因为行政长官从此失去以威胁解散议会作为武器，来降服顽固反抗的议员。另一方面，如果行政长官在没有设置阻力和抵抗的情况下就签署公布草案或修正案，那就意味着尽管不情愿，行政长官还是接受议员提议制定法律条例的权力从此开创先例。此举将进一步使政府立法权力受到蚕食。但是，只是简单地把私人条例草案变成政府的条例草案，必然会破坏行政与立法的关系。除此之外，立法会议员允许政府取代其案例，可能会受到同僚耻笑。[21]

从目前的进展看，《基本法》第七十四条将成为改善行政与立法关系的长期障碍，并且还会继续增加它们之间的冲突。

考虑到上述行政与立法之间的问题和困难，到底政府是否有能力保持其目前“战绩”，即让大部分草案都能获立法会通过，是值得思考的一个问题。

行政与立法冲突的非制度性因素

显然，回归以来香港特区的部分民主所产生的内在矛盾，是行政与立法关系紧张的来源。但是，我也观察到这两个机关的矛盾冲突更多是在工作中造成的，并非相互竞争的内在逻辑使然。有些非制度性因素也是造成行政与立法之间关系紧张的原因。

首先，行政与立法的社会支持基础不同。由于行政长官和大多数立法会议员其实都是依靠狭窄的精英支持基础选举产生，但也有大约1/3的议员是通过普选产生。无可否认，这些通过直选的立法会议员具有更广泛的政治认受性，也因此比其他议员有更大的政治影响力。可以预料这些少数派议员会以调动民粹主义或对抗政治为手段来对付行政机关。

自20世纪80年代初期起，社会不平等日益扩大与社会结构逐渐弱化等问题就一直困扰着香港。[22]亚洲金融危机引起的经济衰退，更进一步加剧了贫富之间的矛盾。这些激化的社会矛盾，必然表现在民选立法议员与政府之间日益尖锐的冲突上，而且越来越多的人认为政府只是代表富人利益。[23]当那些代表基层的民选议员希望通过立法会来回应选民的各种诉求时，董建华政府就成为他们最大的阻力。反对派议员日积月累的政治懊丧，自然会加深行政与立法之间的不和。

根据《基本法》，董建华是由中央政府任命，因此除对香港特区负责外，还要向中央政府负责。港人认为董建华效忠中央是很自然的事情。[24]与此相反，所有的立法会议员都是香港本地选举的，并不需效忠中央，这种差异产生了两种结果：一是港人对中央缺乏了解和信任，尽管这种态度近年在逐渐改变。考虑到这个因素，港人与中央的任何矛盾，很容易转化成为立法与行政之间的矛盾。立法会议员都争先把自己塑造成香港利益唯一的守护者。对董建华来说，比较幸运的是，中央政府到目前为止在香港事务上非常谨慎，因此避免任何与港人之间产生不必要的冲突。二是董建华对中央政府和香港特区政府的双重效忠，在一

定程度上压缩了他在处理与立法会关系上的运作空间。由于反对派议员被中央看作是对抗势力，董建华倘若与他们关系友好，会显得政治上不谨慎，甚至还冒些风险。

再者，董建华的政治思维、管治策略和对行政主导的认识，都不利于他在行政与立法之间的平稳运作。董建华政治上的保守主义也驱使他对部分由民主产生的立法会持否定态度，特别是立法会经常随意或暗示质疑其政治认受性。董建华主要是依赖职业公务员和少数政治顾问作为伙伴来管治香港。但不幸的是，他的官员与顾问之间却互不信任，而且那些顾问也没有什么政治声誉。这些官员和顾问在政治上都极不成熟，致使其领导核心分裂，也由此导致董建华和港人之间产生了隔阂，其民望一路下跌。[25]董建华管治策略的核心内容是以管治的业绩，特别是经济领域的成绩，来寻求政治认受性。上任后的头几个月，此策略似乎还颇有效。[26]但是，随着亚洲金融危机带来的经济衰退和高企的失业率，打击了董建华试图为新政权建立管治认受性的努力，结果民众对他的政府越来越失望，民意支持也随之骤降。[27]董建华对行政主导的理解相当狭隘，甚至也不与支持政府的立法会议员分享任何权力，反而纠缠于自己的行政特权。

一个不包容和不受欢迎的政府，自然更易受到立法会的攻击，而同时立法会也因此获得更高的政治认受性，因为平时它们感到备受政府冷落。自回归以来，一连串事件暴露了政府的无能，也削弱了公务员的声誉。[28]这些事件包括处理禽流感的章法大乱、处理货币危机缺乏专业性，以及新机场启用引起的大混乱。民众对公务员队伍的尊重下降的后果特别严重，因董建华的新政权正是依靠民众对公务员队伍的支持来赢得民望的。[29]上述行政失当自然变成立法会攻击行政部门的弹药，从而为自己赢得一定的权力。那些需要其选区选民支持的立法会议员怨气最大，因政府断然剥夺了他们施展政治影响的机会，而这些立法会议员认为他们有权发挥其政治影响力。因此，可以看出立法会议员日趋激进

化，包括那些支持政府的议员。由于社会上阶级冲突日益尖锐，以及政府与百姓之间的距离越来越远，立法会中的政党有日益激进的倾向，这又在一定程度上加强了议员的行为激进化。[30]

调解人的缺位

香港的这种局部民主化，即行政与立法之间极不对称的权力分配，使双方都没有妥协的意愿。行政与立法之间无法沟通，因缺乏双方都尊重的仲裁者或调解人帮助二者化解分歧，这也是香港政治的一个特点。政府垄断立法权力，使它非常重看自己的权力和特权，很怕立法机关蚕食其权力范畴，因此表现得过度敏感和反应过头。反过来，由于立法会议员无法参与政策制定过程，他们越发对政府采取对立态度。通过听证会和调查委员会等手段，立法会经常使用其机关的权力对政府施压，让政府出丑难堪。[31]也可以说，由于《基本法》没有界定行政与立法之间一定程度的权力分享，因此后者对前者倾向于采取对抗性的策略。这种策略可能是立法会强迫政府稍作让步的唯一较现实的手段，议员也可向其选民有个交代。偶尔，也有不负责和错用这个策略的情况，但除非政治环境发生变化，否则可想象议员只会越来越积极地采用这个策略。《基本法》不允许立法会推翻政府，而行政长官解散立法会也只具威胁成分，不是实际上降服立法会的有效手段，因此，香港的“小宪法”——《基本法》并没有设置任何化解行政与立法僵局的宪政机制。

由于其更高的宪政地位，中央政府本可成为较有用的调解人，但现实中却做不到。中央对立法会的偏见太重，因此得不到立法会的尊重和依从。另外，反对派议员之所以受百姓支持，就是因其反中央的立场，因此，他们也不会愿意跟随中央的指挥棒起舞。同时，中央也很谨慎，不愿意让外界指责其干预香港的事务，因此也不会大张旗鼓地担当调解人。在这种情况下，中央能做的，实际上也是正在做的，就是表现出对

反对派议员的不满，希望以此来阻止他们与政府的对立。[32]不过，这种态度几乎起不到任何作用，反而使得事情变得更糟，因为反对派就是以政治牺牲品的角色来博得民众的同情。

从《基本法》的角度出发，司法应调节行政与立法之间的争执，就像其他总统制中司法所能起到的仲裁作用一样。尽管不具有主权地位，但香港能够建立终审法院并拥有终审权，这就给司法作为调节人或仲裁人奠定了基础。不过，由于董建华政府对司法基本上不信任，政府明显倾向于尽量防止司法卷入行政与立法之间的事务。行政对司法的不信任很容易理解。首先，尽管香港已回归中国，但香港特区的司法系统仍为接受西方法学训练、信奉自由主义价值观的法官所把持。实际上，很多法官都不是本地人而是海外专家，政府因此不知道他们在审理案件时是否能够维护政府的立场和利益。

更重要的是，在居港权的争议中，政府最后不得不寻求全国人民代表大会常务委员会解释《基本法》的相关条例，实质上也就是在推翻终审法院的裁决。这件事不仅削弱了司法的威信，而且也使行政与司法的关系变糟了。[33]香港终审法院首席法官李国能于2000年法律年度开启典礼的演讲词中指出："当法院受到无理攻击时，无论裁决对行政当局有利与否，政府仍有宪法上的责任去解释和维护司法独立这一首要原则。本人确信政府明白并接受该责任之重要性。"[34]从另一个角度看，即使立法会很希望司法能调节立法与行政之间的关系，但立法会本身太分裂，根本没有能力把政府送上法庭。

另一个可能的仲裁者就是民意。虽然香港传媒极其发达，这些以商业为主导的传媒也为大众意愿表达提供了各种渠道，但民意作为一种政治力量在香港并不成气候。尽管香港发达的新闻负面报道确实给政府官员和立法会议员带来极大压力，但香港的选举制度使民众无法投票选举行政长官和大多数立法会议员。《基本法》因此从结构上将香港切割成两个政治上分离的部分，一是精英政治，一是大众政治。精英政治中的

精英是香港政治权力的真正拥有人，他们占据各关键和重要职位，并不需选民或民众的支持。

再者，民众对议员和政府信任下滑的趋势在回归前就已开始，[35]事实上，整个政治阶层在香港的公信力一直很低。[36]港人越发与政治格格不入，政治上疏离的民众无法在行政与立法之间承担调解人的角色，[37]也无力让这两个机关各让一步达成妥协。但是，香港这种民众与政治疏离的现实，并没有妨碍行政与立法试图动员民意来击败对方，立法会以公众利益代言人的姿态表现自己的例子众多。尽管厌恶鼓动民众，政府也会偶尔成功地调动民意来打击立法会。[38]无论如何，此等手段只会导致行政与立法的关系更加恶化。

结论

回归以来的一系列事件清楚地表明，局部民主化（即行政主导的政治体制）很难运作顺畅。这种民主一方面试图保持精英基础的自主和主导，另一方面又要满足普通市民的民主渴求，其结果就是造成政治体制的内在矛盾，而这些矛盾又被回归以来恶劣的经济和政治环境所放大。鉴于局部民主向更民主方向的演进，最主要是立法机关增加直选议席比例，可以想象行政与立法的关系将更紧张和不协调。同时，在经济衰退和社会期望高企的环境中，董建华政府不得不放弃一些社会承诺，也不可避免地要增加税收来应对公共开支的增长。维持香港的有效管治危机四伏，行政与立法关系的恶化，只会令特区政府面对的局面和困难更复杂和难以驾驭。[39]

中央最初的设想是，通过《基本法》使香港局部民主可以有效地运作，现在看来明显未能实现。事实上，过去两年半的实践表明，行政主导的政治体制需要行政与立法双方抱以良好愿望、信任和自律为前提，

才有可能实现有效管治。可惜，目前的香港并不存在这种前提。

章末注

1.Lau Siu-kai,“Hong Kong's Path of Democratization,”*Swiss Asian Studies*,Vol.49,No.1(1995),pp.71-90;Lau Siu-kai,“The Hong Kong Policy of the People's Republic of China,1949-1997,”*Journal of Contemporary China*,Vol.9,No.23(2000),pp.77-93.

2.中央政府当初认为，就算行政长官拥护中央而引起港人的戒心，那些依靠民选的立法会议员在与行政机关对抗时也会有所顾忌，因为他们不愿意由此引发中央对香港本地事务的介入。中央因此预想立法会对政府会采取克制和谨慎的态度。

3.萧蔚云.一国两制与香港基本法律制度[M].北京：北京大学出版社，1990:254-256；王叔文.香港特别行政区基本法导论[M].北京：中共中央党校出版社，1997:226-228.

4.例如，在美国，第一任总统在设计其政治体制时是以国会为主导，政党在其中并没有什么建设性的作用。后来强势总统的出现，以及美国政治为两大政党主导，与美国宪法起草者的政治思考完全不同。参见Richard Hofstadter,*The Idea of a Party System:The Rise of Legitimate Opposition in the United States,1780-1840*(Berkeley:University of California Press,1969）。比较近期的例子是俄罗斯，本来大权在握的叶利钦总统在现实政治中却无法进行有效管治。一位著名的政治学家甚至把叶利钦自1993年12月的超级总统政权形容为“无能为力的全能”。参见Lilia Shevtsova,“The Problem of Executive Power in Russia,”*Journal of Democracy*,Vol.11,No.1(2000),pp.32-39.

5.调查的总体是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。首先

由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一个群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格的人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格的人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位进行访问。这个样本原有2000个住址，扣除无效和没有使用的住址后，实际数目减少至1689个；访问员共成功完成839个访问，回应率为49.7%。

6.Ian Scott,“The Disarticulation of Hong Kong's Post-Handover Political System,”*The China Journal*,Vol.43(2000),p.29.

7.根据萨托利（Sartori）的研究：“一个政治制度被认为是总统制，需要并仅需要满足以下条件：国家元首（总统）是由民众选举而出，且在其确定的任期内不可能被议会投票撤职，能领导或指挥其任命的政府。”参见Giovanni Sartori,*Comparative Constitutional Engineering:An Inquiry into Structures,Incentives and Outcomes*(Washington Square,NY:New York University Press,1997),p.84.

8.近些年关于总统制的缺陷和脆弱性的研究极多，见Richard Rose and Ezra N.Suleiman(eds.),*Presidents and Prime Ministers*(Washington,DC:American Enterprise Institute for Public Policy Research,1980);Juan J.Linz,“The Perils of Presidentialism,”*Journal of Democracy*,Vol.1,No.1(1990),pp.51-69;Arend Lijphart(ed.),*Parliamentary versus Presidential Government*(Oxford:Oxford University Press,1992);Matthew S.Shugart and John M.Carey,*Presidents and Assemblies:Constitutional Design and Electoral Dynamics*(Cambridge:Cambridge University Press,1992);Arturo Valenzuela,“Latin America:Presidentialism in Crisis,”*Journal of Democracy*,Vol.4,No.4(1993),pp.3-16;Juan J.Linz and Arturo

Valenzuela(eds.),*The Failure of Presidential Democracy*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1994);Scott Mainwaring and Matthew S.Shugart(eds.),*Presidentialism and Democracy in Latin America*(Cambridge:Cambridge University Press,1997);Kurt von Mettenheim(ed.),*Presidential Institutions and Democratic Politics:Comparing Regional and National Contexts*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1997).

9.Sartori,*Comparative Constitutional Engineering*,p.86.

10.Fred W.Riggs,"The Survival of Presidentialism in America:Para-constitutional Practices,"*International Political Science Review*,Vol.9,No.4(1988),pp.247-278.

11.Lau Siu-kai,"The Making of the Electoral System,"in Kuan Hsin-chi et al.(eds.),*Power Transfer and Electoral Politics:The First Legislative Election in the Hong Kong Special Administrative Region*(Hong Kong:Chinese University Press,1999),pp.3-35.

12.巴西，其政制特点是实行总统制，和立法会选举的比例代表制及多党制，是这类情况最佳的体现。参见Scott Mainwaring,"Presidentialism,Multipartism,and Democracy:The Difficult Combination,"*Comparative Political Studies*,Vol.26,No.2(1993),pp.198-228;Sartori,*Comparative Constitutional Engineering*,pp.176-178.

13.由于致谢动议一般都由个别立法会议员以私人条例草案方式提出，因此需要立法会两个组别（通过功能界别选举的议员，以及通过地区直选和选举委员会选出的议员）都取得多数票才能通过。但是，本次致谢动议没能得到地区直选和选举委员会选出议员的多数票支持，因此动议遭到否决。这事很讽刺，因为当初设计分组点票的原因是为阻止不利于行政的草案通过而设定的，而这次却反成为议员抢走董建华风头的

手段，见《明报》，1998年11月5日，第A6页。

14.*South China Morning Post*,February 5,1999,p.1.

15.*South China Morning Post*,March 12,1999,p.1.

16.例如，对董建华第三份《施政报告》的致谢动议，立法会的地方选区和选举委员会组别的投票，仅以高出半数出席会议人数一票之微获得通过。

17.董建华是在会见了11位没有政党身份的立法会议员后讲的这番话，参见*South China Morning Post*,August 1,1998,p.1.

18.参见《香港特别行政区立法会议事规则》第31条："立法会主席或全体委员会主席如认为任何议案或修正案的目的或效力可导致动用香港任何部分政府收入或其他公帑，或须由该等收入或公帑负担，则该议案或修正案只可由以下人士提出：(a)行政长官；(b)获委派官员；(c)任何议员，如行政长官书面同意该提案。"

19.到目前为止，立法会主席范徐丽泰与政府关系算得上良好，行政与立法没有就议员提出的私人条例草案是否涉及政府政策而发生冲突。范徐丽泰是经立法会选举委员会选出的议员。

20.香港的各大报纸都报道了行政与立法的对立观点，如《大公报》，1998年7月5日，第9页；《信报》，1998年7月8日，第18页；1998年7月10日，第14页；1998年9月23日，第23页；《苹果日报》，1998年9月23日，第A13页。

21.当政府意识到其对2000年立法会选举安排的草案中有两条议员修正案很可能被通过，政府就把议员的修正案改由政府提出。提出修正案的两位议员是会计界功能界别的李家祥和医学界功能界别的梁智鸿，参见*South China Morning Post*,July 16,1999,p.6；《信报》，1999年7月24

日，第5页；《明报》，1999年7月14日，第A6页。

22.Lau Siu-kai,“The Fraying of the Social-economic Fabric of Hong Kong,”*The Pacific Review*,Vol.10,No.3(1997),pp.426-441.

23.在我的调查中，46%的受访者认为政府较照顾有钱人的利益，只有15.5%的受访者认为政府较照顾市民大众的利益。

24.受访者认为政府较照顾港人利益，与政府较照顾中国政府利益的人数相近，前者为29.6%，后者为29%。

25.Lau Siu-kai,“From Elite Unity to Disunity:Political Elite in Post-1997Hong Kong,”in Wang Gungwu and John Wong(eds.),*Hong Kong in China:The Challenges of Transition*(Singapore:Times Academic Press,1999),pp.47-74;Lau Siu-kai,“Government and Political Change in the Hong Kong Special Administrative Region,”in James C.Hsiung(ed.),*Hong Kong the Super Paradox:Life After Return to China*(New York:St.Martin's Press,2000),pp.35-57.

26.Lau Siu-kai,“The Eclipse of Politics in the Hong Kong Special Administrative Region,”*Asian Affairs*,Vol.25,No.1(1998),pp.38-46.

27.在我的调查中，只有10.7%的受访者认为政府的工作做得好，反过来，37.4%的人表示不满。更有甚者，政府的管治能力也受广泛质疑，只有少于1/3（28.3%）的人对政府管治能力有信心。不出意料，政府差劲的表现也降低了公众对政府的信任，少于一半（44.8%）的人表示信任政府，是香港有史以来的最低点。

28.虽然大多数（57.6%）受访者赞成继续由公务员管治香港，但对公务员的信心却在减弱。有30%的人对公务员有信心，同时21.5%的人表示没有信心。港人对高级官员的不以为然是出名的，只有17.2%的人

认可他们的能力。对高级官员信任的降低，也因此引起港人对这些人领取常俸的质疑。事实上，绝大多数人（82.3%）同意高级官员不应有“铁饭碗”（即永久雇佣制）的保障，如果失职就应下台。

29.Lau Siu-kai,“The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government,”*Government and Opposition*,Vol.34,No.3(1999),pp.352-371.

30.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Partial Democratization,‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong,”*The China Quarterly*,Vol.163(2000),pp.705-720.

31.行政与立法之间制度性的斗争在其他政治体系是很正常的事情，这些政治体系多是在两者之间平分权力。参见Benjamin Gingsberg and Martin Shefter,*Politics by Other Means:Politicians,Prosecutors,and the Press from Watergate to Whitewater*(New York:W.W.Norton,1999).

32.另一个办法就是禁止部分反对派议员进入中国内地。

33.该事件发生在1999年。1999年1月，终审法院就关于中国内地“非法”来港的人是否享有永久居留权做出判决。特区政府在该案例中的理据被驳回，并担心该判决会引来大量内地人来港。政府对法院判决的态度受到民众的支持，因为港人对内地人本来也存有偏见。最后，特区政府决定提请全国人民代表大会常务委员会解释《基本法》的相关条例。1999年6月全国人大常委会做出解释，这个支持政府的解释对法院是有约束力的。

34.香港特区政府.法律年度开启典礼终审法院首席法官演辞[N].新闻公报，2000-1-17.

35.我的调查显示，只有30.9%的受访者表示信任立法会。另见Lau

Siu-kai,“Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,”*Democratization*,Vol.3,No.2(1996),pp.158-180.

36.根据我的调查，分别只有20.7%和20.1%的受访者表示心目中有值得信任的政治领袖和政治团体。港人对政党一般都采取犬儒的态度，超过一半（51.9%）的受访者同意香港的政党只关心选票而不重视民意。

37.港人的政治效能感相当低，61.5%的受访者同意政治和政府非常复杂，一般市民无法明白。他们也自觉被政客漠视，只有14.1%的受访者认为香港的政客关心自己关心的问题。

38.有几次政府也成功地把反对派议员推向守势，例如首次置业贷款计划（《文汇报》，1998年7月23日）、退税计划（《明报》，1999年3月23日，第A2页）、居留权问题，以及涉及缩减社会福利开支和撤销两个市政局的争论。

39.2000年2月16日，立法会以大比数通过了民主党提出的反对政府提高销售税的议案。这对董建华政府的有效管治是一个不祥的标志，参见*South China Morning Post*,February 17,2000,p.1.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“Hong Kong's Partial Democracy under Stress,”in Yue-man Yeung(ed.),*New Challenges for Development and Modernization:Hong Kong and the Asia-Pacific Region in the New Millennium*(Hong Kong:Chinese University Press,2002),pp.181-205.

第5章　局部民主化、政党及其成立契机㊟

直至20世纪80年代后期，政党在殖民地香港仍是一个不为人知的现象。自此以后，港英政府基于1997年撤离香港的预期，实施了一些民主化措施，使部分政治权力流向公开竞争。在殖民统治的最后岁月，由末代港督彭定康发起的政治改革更加速了政党的形成与竞争。

历过10多年的发展，香港的政治党派仍未制度化，民众对各政党的支持一直空洞且脆弱，并以矛盾的心态看待政党。尤为重要的是，在涉及政党未来政治前景的问题上，香港的局部民主化及政党形成的政治背景将成为其发展的主要障碍。具体而言，正是这两大因素阻碍了政党借改变政治立场与政策纲领以扩大社会支持基础。不过香港回归和亚洲金融风暴造成的经济骤然低迷给香港带来新的政治局面，令政党扩大社会支持基础的尝试势在必行。结果，政党发现他们早已成为中英两国过往政策与历史的“俘虏”。

本文主要讨论局部民主化效应及香港政治党派的成立契机。民众对政党态度的资料主要来自1998年5月24日立法会选举后所做的随机抽样问卷调查。[1]

局部民主化

20世纪80年代早期开始的民主化改革，是英国在其殖民统治必将于1997年终结的背景下寻求“光荣撤退”的一个尝试。签署于1984年的《中英联合声明》对香港回归中国做出了各项安排，不过在签署之前，中英双方已就香港的民主改革展开了较量。作为即将撤退的政治主体，英国

采取更为自由开明的态度，而中国作为未来的政治主体，一直对香港民众的敌意保持警惕，故而在民主的问题上始终采取保守立场。[2]

香港的民主化进程明显有别于第三波全球民主化浪潮。因此，民主化进程不仅对政党本身的发展，而且在民众对政党的态度上，都有着非同一般的含义。[3]这段民主化过程有两个鲜明特点；首先，本土政治精英在民主化到来时只充当次要角色，中英双方从头至尾都是“领衔主演”。其次，香港的民主化基本上是一个自上而下的过程，民众在其中只起到很有限的作用。由于香港民众对社会和经济并无严重不满，因此香港与第三波全球民主化的主流有所不同。

作为两大“领衔主演”，中英双方虽在民主化改革的节奏和方式上明显不同，但在坚持行政主导的政治体制而把改革只限于立法机关（立法会）的立场上，双方却相当一致。在它们的定义中，行政主导意味着政府在制定公共政策和掌控立法议程上拥有绝对的控制权。中英政府都无意进行行政机关民主改革。因此，香港的民主一直被描述为局部民主化。

此外，中英双方均没有打算大幅扩大立法机关的权力。彭定康特意与立法机关共事，是期望将其示范效应强加给回归后行政主导的特区政府。在一定意义上，彭定康的做法确实提升了立法机关在香港政治体系中的象征性地位。然而在现实中，立法会依然缺乏组建或解散政府、提出或制定政策以及任免高级官员的宪制性权力，香港立法会大体上仅履行监督职能。

在设计民主化进程时，其实中英双方都有反政党的倾向，尽管英国在程度上稍低一些。总的来说，双方政府均意识到，在选举时代，特别是有普选的情况下，政党的出现将不可避免。然而，双方都不希望看到立法机关被一个强势政党把持，然后利用否决权来“要挟”立法机关的议案处理，或导致行政和立法之间的僵局。结果，立法机关的选举体系被

设计为直选议员数目只占整体的少数，而大多数议员则由代表商界及专业人士的功能界别选举产生，并且还有一部分议员由香港本地精英组成的一个小型选举委员会选举产生。这种功能界别选举以及选举委员会的设置，正是为了限制一些受欢迎政党的发展，同时阻止本地精英通过政党寻求政治代表，因为本地精英已有自己的议员在维护他们的利益。[4]

第一，香港民主化产生的政治背景，加上由中英双方设计的选举制度，最终导致了一个不利于政党发展的环境。对于香港民主化所取得的成就，政党可以说是乏善可陈。第二，民众在民主化过程中扮演有限的角色，也遏制了政党通过领导大型民众民主化斗争以建立自身广泛支持的重要机会。第三，作为一个仅有很少民众参与的政治事务，民主化意味着这是本地政治精英激烈竞逐权力的过程，而由精英组建的政党毫无意外地都是“干部”党。第四，立法机关选举方式的多样化，也使得某单一政党通过普选和精英式选举（功能界别以及选举委员会的选举）赢得多数席位的情况不再可能。因此，政党在立法机关的分化是必然结果。第五，立法机关有限的权力及其与行政机关的分离，都意味着行政机关仍然是公共政策以及政治恩惠资源的主要来源。

民众对政党的矛盾心理

除了在宪政上的严格限制，香港华人的政治文化对政党也不友好。中国传统文化更重视强有力但不乏仁慈的权威与群体主义，同时对出现反对派和政党的意念心存敌意。不过，“九七”回归的事实加剧了民众的忧虑和对中英双方的不信任，这有利于民众接受有组织的政治力量，因为这在某种程度上可以抗衡中国、英国以及殖民地当局。随着直选中政治团体的重要性不断加强，民众也逐渐接受了政党在政治制度民主化过程中所体现出来的功能性。彭定康为自己积极扶持并同情殖民地当局的政治团体提供了发展机会。同时，他的“民粹主义”方法以及与中国政府

的对抗姿态，也导致反对其殖民政府的政治团体出现。而这些因素最终使香港民众对政党的态度变得莫衷一是，充满矛盾。一方面，民众越来越认识到政党是香港政治制度不可或缺的组成部分;另一方面，民众却依旧不能确定政党能给他们带来多少政治福祉。[5]

1985年，刘兆佳主持的对观塘区（香港的一个工业居住社区）居民进行的一项调查研究结果表明，34.8%的受访者同意政党的出现会使香港的政治体制变得更好，到了20世纪90年代，民众对政党的接受度已开始上升。我们于1992年所做的全港范围调查也发现，41.3%的受访者赞成港人组织政党，大多数人（57.7%）也认同政党能帮助香港进一步民主化。总的来说，民众对本土政党的功能与角色持日渐正面的态度。在1998年的调研中，我们询问了香港政治制度正常运作是否需要政党的问题，并将答案分成五等，从1（需要政党）到5（不需要政党），仅18.2%的受访者认为不需要（即选择4及5），同时44.7%选择了1及2。

香港民众即使在原则上接受了政党，但在现实中对政党并没给予像样的支持，政党认同度仍非常低。在1998年的调研中，仅21.7%的受访者承认认同某一特定政党。而在没有政党认同的人中，仅23.5%自觉比较接近其中一个政党。

民众对于政党的矛盾心理，也在某种程度上反映出相当局限的政治与宪制环境。香港民众对行政主导体制下政党的有效性及其领导的意图始终持怀疑态度。反过来说，在一个精英主导体制下，民众也充分了解自身在政治上的无足轻重，而那些面向民众的政党便成为他们感知自身存在的唯一通道。所以，政党特别受到在某种程度上对香港政治格局不满人士的青睐，1998年的调研结果便充分说明了这一观点。[6]

首先，民众对民主的态度与其看待政党的态度高度相关。总的来说，倾向民主的民众都认为香港的政治体系需要进一步民主化，而那些相信一个更民主的政治制度会解决香港当下很多问题的人，对政党的态

度更友好。其次，尽管立法会在宪制层面上权力有限，但那些依然相信立法会在香港政治制度中重要性的受访者，对政党的态度更正面。他们认为，选举出来的立法机关至关重要，因为它具有监督非民选政府的职能。他们意识到，如果没有强大的政党，特别是那些面向民众的政党，立法机关只能处于弱势且无效。最后，那些对执政当局持负面看法的人，比那些有正面看法的人更赞同发展政党。他们期待政党对非民选产生的管治当局起到政治平衡作用，尽管他们知道政党所能发挥的作用其实也很有限。

香港民众对待政党的态度，很明显是1997年香港主权回归下政治环境的产物。对自身未来的焦虑、对即将离开的英国殖民政权的怀疑，以及对中国共产党政权入主的害怕，使民众寄希望于政党。民众指望这些人（特别是受欢迎的政党）作为表达他们无法宣泄的愤怒和沮丧之情的渠道，同时对执政当局进行监督和制衡。在某种意义上，民众下意识地赋予政党反对派的角色，而政党若要获得大众支持，也需担当起反对派的职能。此外，民众也十分清楚政党的局限性，尤其对他们在处理香港社会经济困境上的能力与效果，更不会抱太多幻想。[7]由于民众并没有把政党看作是强大的政治力量，因而对政党中政客的品格，如正直、勇敢、坚定、可靠等，更加重视。换言之，一个政党如果对执政当局表现出原则性或独立的态度，便将处于有利地位，并更易赢得民众的好感。由此，风格和形象，而不是实质内容和成就，成为香港政治环境中的赢家。

政党的发展

虽然文化、政治和宪制对政党发展起限制作用，但民众对后殖民时期领导人的期待、立法会选举的引进（特别是直选议席），以及彭定康管治时期的政治影响力，都为政治上有抱负的人提供了发展机会。

局部民主化更触发了本地政治精英之间激烈的权力斗争，1997年殖民统治终结的既定命运也改变了他们之前的权力分布。然而，这并非新一代精英对老一代的全面更新，并不意味着前权力核心的“局内人”将被“局外人”所替代。诚然，曾与殖民统治关系紧密的精英，遭遇了社会地位的滑坡、面对未来的不确定性和政治方向上的迷失。不过，他们并非注定要完全退出政治舞台，只是不能奢望像过往一样占主导地位，至少由于在过去殖民时期政治与经济上的表现，他们依旧享有民众较高的拥护。此外，由于他们与中央政府在抵御亲民主及民粹主义力量威胁方面有实质共同利益，因此中央政府仍需要这些人的支持。更重要的是，许多过去与殖民政府关系较近的精英都已转为拥护中央，并在新的政治恩主那里得到一定程度的信任。不过，在此过程中，他们也失去了一些民众的好感，并导致其政治诚信受到怀疑。

中央政府力量进入香港的政治舞台，毫无意外地提高了原本在殖民统治下遭受政治歧视、有时甚至遭迫害的支持中央的政治人物的政治地位与影响力，但是，在弥漫着反共情绪的香港，这些人还普遍遭受着各种奚落与民众的不信任。与那些本土精英所形成的特权阶层不同，支持中央的人士来自不同的社会阶层，特别是较低阶层，他们是中央出于统战的需要而成为新贵，因此相互间没有一种天然的凝聚力。尽管他们的政治地位在1997年之后得到显著提高，但缺乏民众信任限制了他们的政治影响力。

香港局部民主化的最大获益者，毋庸置疑是那些在殖民统治下的政治“局外人”。竞逐直选席位机会的出现，更造就了大量的新兴政治团体，他们基本上由20世纪70年代的压力团体或社会团体发展而来，就其本质和意图而言，都是被排除在权力之外的对立势力。[8]他们中的成员许多有中产阶级背景，希望凭借社会理想改变政治制度，对社会改革充满热情，并渴求社会影响力，尤其试图从中国政府、殖民地当局，以及“九七”后香港特区政府的手中拿到更多的权力。这些亲民主的积极分子同时也反共，以煽动香港的“恐共”和民粹主义情绪为手段获得民众支

持。毋庸置疑，相比本地精英团体与支持中央的人士而言，它们在社会上是最受欢迎的政治势力。在1991年、1995年与1998年的立法会议员直选中，都很有声色地获得胜利，成功赢得了一定的声望。[9]然而，与亚洲其他地区的政治反对派相反，[10]香港民主派获得管治权的机会微乎其微。基于香港民众的政治实用主义，[11]部分原因是他们意识到立法机关在宪制上的无力，一个“永久”的政治反对党想要建立广泛的群众基础绝非易事。

香港立法机关迷宫般的选举制度，的确为精英与人气政党的共存提供了机会。[12]亲建制党派（如自由党和香港协进联盟）获得了功能界别和选举委员会的竞选支持，而直选则成为亲民主与反对党（如民主党、前线、民主民生协进会）的血腥战场。有趣的是，他们的巨大障碍——支持中央的民主建港联盟（简称民建联）也决心在直选中一试运气，目标是希望成为富有人气的政党，以及民主党的强劲对手。各政党主要通过其对民主化步伐和形式之间不同的立场，以及面对执政当局的立场来相互区分。比较而言，它们在社会经济事务上的分歧则不易被察觉，对民众来说也不重要，而这一点将被证明对后殖民时代香港政党的发展有举足轻重的作用。

政党发展的短暂历史和快速变化的政治格局，意味着香港还没有形成制度化的政党体系。政党数量一直在变化，而且基本上仍属于非常弱小的政治团体，在社会中没有扎实的根基，不仅资金来源有限，也很少能获得各种社会经济组织的支持。相对其他政党而言，尽管亲民主派或受欢迎政党拥有较高水平的内部纪律，但总体而言政党内的凝聚力始终松懈，组织工作也未受到足够重视。不过，不可否认的是，像其他地方软弱的政党一样，香港的这些弱党却能“吸引政治领袖和协助创造出一个以市民与精英为本的概念系统”。[13]事实上，它们也为立法会选举的选民提供参考和投票线索。下面将集中讨论香港三个最大的政党——民主党、自由党、民建联，民众对它们的不同态度所反映的香港社会的主

要分歧，以及这种分歧对政党未来发展的影响。

民主党，这个民主运动积极分子的旗舰政党，于1994年10月由约550名来自各大亲民主团体的成员组成。自那时起，成员多少还算稳定，尽管其明确目标是团结香港所有的民主力量。该党一直鼓吹民主、开放和负责任的政府，与此相比，民主党提出的社会经济改革却相当温和。与民主党组建松散联盟的是数量庞大的公民、社会、宗教和压力团体及独立商会。对民主党极为重要的是，新闻媒体总的来说或多或少带有些偏见地向其一边倒。

民主党的领导成员带头支持北京政治风波，故被中央政府认定为敌对党派。自从直选席位被引入立法会选举后，民主党一直是长期赢家，其前身（香港民主同盟）在1991年60个立法局议席选举中，赢得了18个直选席位中的12个，以及功能界别中的2个；1995年，则赢得20个直选议席中的12个，功能界别中的5个和来自选举委员会的2个议席。在1998年的选举中，直选的方法首次从单议席单票制（票数领先者当选）改为比例代表制，这对民主党不利，但在此情况下依旧获得了13个席位（9个来自直选，4个来自功能界别）。在殖民统治的最后几年，民主党与最后一任港督彭定康交往密切。不过，殖民统治的终结逆转了民主党的命运，从此开始扮演董建华领导新政府的反对党角色。

自由党是亲工商并且温和支持中央的党派，对成为一个受欢迎的政党抱着雄心也有这个计划。自由党成立于1993年6月，建党初期约有500个成员，主席为李鹏飞，是一个受惠于殖民地当局并从商界转战政界的商人。除在1995年的立法局选举中李鹏飞为自由党赢得一个直选议席外，该党在直选的舞台上出奇地不成功。自由党大多数核心人员是回归之前与殖民政府关系密切的政治人物，但之后甚至在殖民统治结束前，就已成功地进入中国统战工作的圈子。自回归以来，该党变成主要的亲建制党派，其成员在立法会中的大多数席位都是来自功能界别和选举委员会的选举。该党在1995年获得10个席位（9个来自功能界别，1个来自

直选）；1998年，同样保住10个议席，其中9个来自功能界别，1个来自选举委员会。然而，对功能界别的依赖成为该党灾难的由来，议员们首要的忠诚是要对其功能选区负责，因此自由党本身组织松散、党纪松弛，而且政党定位也由于太不稳定而变得模糊。

民建联于1992年7月成立，主席为曾钰成，该党成立后很快拥有超过1000名成员。民建联的出现是因中央政府决心成立一个自己的大众党，来制衡民主派日益增强的政治影响力。该党的宗旨是坚定拥护中央，面向基层，是社会经济议题温和的改革者。民建联紧密团结拥护中央的香港工会联合会以及其他拥护中央的社会、经济、文化团体。然而，该党在直选中的成绩并非上佳。1995年，仅获得2个直选、2个选举委员会、2个功能界别席位。不过，在1998年的选举中，该党则表现出色，一共获得9个席位，其中5个直选，2个功能界别，2个选举委员会。在殖民统治时期民建联毋庸置疑扮演了政治反对党的角色，后来则成为董建华管治时期的坚定支持者。

政治分歧与政党

在所有拥有普选的社会之中，政党往往会置身于主要政治、社会与经济分歧的不同阵营上。考虑到香港特殊的政治背景，政治分歧远胜于其他非政治分歧，各政党都把与其他政党在政治议题的不同放到首要位置上来互相区隔。无论是从政党还是从民众观点的角度，政治上的分歧同样反映了道德上的正直与否，以及作为政党人物的政治勇气。各政党刻意放大它们之间的政治分歧，尽量以削弱对方的办法来扩大自己的影响力。

回归之前，香港有几个主要的政治分歧，最重要的便是应否信任中央政府。香港只是在中国容忍之下的一个英国殖民地，根本没有独立的可能。由于有相当大比例的港人是在中国内地受到政治排挤而逃往香港

的难民，所以这个城市充斥着对中国共产党一种偏执观念。预期中的香港回归激起了大量针对中央政府的政治敌意。港人并不相信中央政府会履行承诺，遵守“港人治港、高度自治”的原则。他们一直惧怕英国的保护伞消失后，中国共产党会进行政治打压。民主党准确无疑地将自己定位在分歧中“不信任北京”的那一边。虽然自由党和民建联没有强调它们支持中央的倾向，但社会上认为它们与中央政府有密切的政治联系。

重要性较低的第二个政治分歧，源自英国决定开始对香港进行民主化改革。“民主化步伐”将政坛中的人物划分为保守派、中间派和民主派，其分歧与上一个有重叠之处，结果保守派甚至中间派都被视为是支持中央的政治力量。

第三个政治分歧在于是否信任政府。这个分歧直接源于香港虽是行政主导的政府，但行政长官却不是普选产生，只由一个弱势的立法会来制衡。由于新政府表现平平无奇且不受欢迎，这个问题自回归后就日趋严重。该分歧与“应否信任北京”的分歧一样，可以预料，精英党派和民众党派会鲜明地站在相互对立的位置。然而情况并非如此，与预期一样，民主党依旧扮演着“不信任北京”的角色，自由党则一如既往地坚持亲建制立场，而民建联的定位则较暧昧——作为一个有抱负的大众政党，理应摆出“不信任政府”的姿态。然而，由于中央政府坚定支持董建华政府，民建联支持中央的倾向促使其频繁地为政府护航。

社会经济分歧在党派区分上并非重要的因素，这一点可由1998年的调研数据看出。基本而言，香港民众对于经济和社会问题的认知，与其对各党派（民主党、民建联、自由党）的态度二者之间呈弱相关。

本次调查要求受访者将自己的政治立场用一个11分尺度的从左到右倾向表来进行衡量。绝大多数民众将自己定位在中间点，即5分。22.7%向右倾（6～10分），5.1%偏左倾（0～4分）。似乎，民众倾向把“左”定义成“支持中央或拥护共产主义”，而对“右”却没有明确定义。受访者认为民主党相对而言属于右派，而自由党和民建联（尤其是后

者）则是左派。因此，受访者在从左至右倾向表中的自我定位与对民主党定位之间（r=0.32）的相关性，要高于与自由党（r=0.05）和民建联（r=0.07），这样的结果并不出乎意料。民主党与香港民众情感上的强烈相关，可以解释其为什么能在立法会直选中获得胜利。

民主党、民建联、自由党在这三个政治分歧上的定位，是区分它们政治受欢迎度的最重要原因。自香港回归以来，中央政府虽极力改善与香港民众之间的关系，民众对中央政府的不信任依旧极大地影响他们对待政党的态度。

再看“民主化步伐”上的分歧，亲民主的民众明显会更支持民主党。然而具讽刺意味的是，尽管民建联发愤图强希望变成民众大党，但却被受访者认为在民主发展问题上的立场比亲工商的自由党更保守。

最后，1998年的调研结果也显示，对董建华抱有好感、信任政府，以及对其表现满意的民众，更有可能支持民建联和自由党及其领导人。相反，对董建华及其政府，以及其表现抱有负面看法的人，则更有可能支持民主党。换言之，民建联和自由党是“亲政府”的党派（尽管其高调否认），而民主党则被民众视为反对党。

显而易见，在民众眼中民主党这种“不信任中央”、亲民主与“不信任政府”的形象，与民建联和自由党支持中央、政治保守与支持政府的形象，二者之间存在天壤之别。

政党的成立契机与发展限制

许多关于政党的经典著作都强调一个政党的成立契机对其之后发展核心的重要性。正如帕内比安科（Panebianco）所说：

> 一个政党的组织特征往往取决于其历史，也就是这个组织是如何起源以及之后如何巩固的，这比任何其他因素都来得重要。一个政党成立之初的特征，事实上对其组织结构起到了重要的作用，其影响甚至长达数十年之久。每一个组织都被打上其形成之初的烙印，那是由创始人留下的重要政治和行政决策烙印，特别是那些影响组织成形的决定。[14]

香港政党诞生的背景往往与紧迫问题相联系，比较明显的就是本地政治前景问题，中英的对抗、中央政府和香港民众之间的冲突和互不信任，乃至对民主化步伐和方式上的争执。尽管在20世纪80年代早期，香港的社会经济议题，如去工业化、高房价引发的泡沫经济、人才流失、贫富差距悬殊、公共服务与社会福利不足等已经显现并日益严重，但这些问题都被政治冲突和“九七”政治抑郁所掩盖。[15]

因为1997年年中政治过渡意外平稳，加上中英双方都从本地政治舞台上撤出，香港特区成立伊始的一段时间，政治问题便迅速沉寂下来。[16]民众的焦点开始转向突出的社会经济问题，董建华政府为赢取政治认受性，并希望通过在非政治领域取得成就来营造一个去政治化的社会。[17]结果，香港的回归意外地导致政治问题与社会经济问题的错位。这种错位又因亚洲金融危机而强化，给香港带来了严重的社会经济影响。

回归后的民调一直显示社会经济问题的突出性。特区政府自1998年5月以来进行的常规民调显示，百姓看到的主要社会问题涉及经济衰退、失业、私人房屋价格高涨、医疗与社会福利服务水平下降、环境污染与交通问题突出。[18]

1998年5月举行的立法会选举，也正值社会经济状况普遍不景气的时候。对选举的研究揭示：对选民来说，社会经济问题至关重要。举例说，王家英在1998年6月进行的电话调查（共1117名受访者）发现，

50%的受访者认为经济问题是影响他们投票的最重要因素，紧随其后的是阶级矛盾（18%）、社会稳定（12.3%）、对中国的态度（8%）。[19] 然而这些问题并没有反映在政党与参选候选人的竞选纲领和议题内。不仅如此，他们也没有对香港的社会经济状况做切实分析，或为促进社会经济发展提出一套连贯方案，或致力于与民众讨论社会面临的紧迫问题。

民众把社会经济问题看得十分重要，但为何在1998年选举中政党却将这些议题边缘化呢？这归咎于以下几个原因：首先，政党的弱小以及非常有限的资源，意味着除了激发民众信心和刺激民众兴趣外，无法拿出一套解决问题的政策方案。其次，幸亏商界团体与保守利益团体基本放弃参与直选，因而参选政党之间的政策光谱被缩小，选民也几乎无法从其竞选纲领中分辨出各大候选人之间的区别。

最重要的是，竞逐直选席位的几个政党蓄意对社会经济问题持温和立场，导致它们在这些问题上的差别进一步缩小。对此的合理解释是，这是为了避免党内矛盾分化。由于香港所有的主要政党都在回归之前成立，存在的意义取决于重大政治议题上明确和坚定的立场。由于政治议题占主导地位，并且政敌明显可见，这使各政党能轻松地接纳其成员在社会经济问题上的分歧，保持内部的团结。而回归之后政治问题突然被社会经济问题所替代，导致各政党放松警惕。于是，为能在经济困局与社会怨气冲天的背景下进行有效的选举活动，政党必须在社会经济问题上表现强有力且清晰的立场，但这种加剧分歧的做法，会使党内冒分裂的风险，这种窘境对民主党而言尤其痛苦。该党的基本力量很大程度来自温和的中产阶级，拥抱激进的社会经济立场便可能吓跑其核心支持者。自由党方面，由于主要倚靠功能界别选举的成功，因此参加直选的少数参选人就不能离商界及保守势力利益相差太远。同时，自由党与政府的紧密联系，也使其为了不伤害与董建华政府紧密的联系而畏首畏尾。民建联由于在培植中产阶级支持上的成效有限，使其变得更倾向基层，但与中央政府的密切联系以及与特区政府之间的合作，也限制了民

建联有所作为的空间，所以仅会提出一些诸如提高补助福利之类的温和要求来做赢取选票的努力。[20]

香港政党的成立契机其实严重制约了各党派适应新政治环境的能力。进一步说，尽管它们当下更多地关注社会经济问题，然而香港民众对于政党的态度依然是基于目前看来不再那么重要的政治分歧。因此，政党很难将其政党基础从政治转变到社会经济的考量之上。再加上这些政党在社会经济问题上的看法很相近，也阻碍了政党的转变。民众把政党的职能限定在监督一个行政主导的政府这个事实，就意味民众更喜欢政治上可信赖的领导人。在一个政治不确定性与焦虑始终挥之不去的环境中，民众不大可能接受被认为是善变与投机的政党。[21]政党担心调整政纲以回应民众的作风会影响其形象，这是可以理解的。正因为如此，政党为了求稳，更愿意按兵不动。

因此，1998年的立法会选举与之前相比，政治议题的确不再突出，但政治议题对政党和选票的影响依然能明显感觉出来。由于政党无法以社会经济政治纲领来互相区分，必须着重形象塑造，故而一批针对对手负面攻击型的宣传活动便在选举中出现。

1998年选举结果显示，政党之间没有靠拢的迹象。总体而言，选民在1998年的投票方式与1991年和1995年相差不多，都是以政治分野来决定把票投给哪位候选人。直选选票在亲民主派与支持中央的两大阵营间的分布，自1991年以来基本不变。

不过，政党缺乏就社会经济问题提出建议的能力以及采取负面宣传的竞选手段，使民众对政党与立法会的支持度更趋减弱。[22]1998年12月进行的民调发现，超过60%的受访者不相信民主党能对经济下行与失业率持续上升问题有任何作为。[23]此外，民众对香港所有政党的不满情绪也在增加，由香港浸会大学主持的香港过渡期研究项目发现，1998年10月的民调显示，63%的受访者对民主党满意，在1999年4月和7月各为

55%和45%；民建联相应的支持率为50%、43%和45%；而自由党为44%、31%和42%。[24]具讽刺意味的是，民众在政党人气下跌上扮演了非常重要的角色。从某种意义上讲，香港的政党与民众都成为政党建立历史时刻的俘虏。

无论如何，香港的政党目前正被从回归前便继承而来的各种政治问题所困扰，也无力回应回归后出现的各种社会经济问题。当旧的香港与内地关系和民主问题，与新的政府与民众冲突问题互相重叠时，政党之间的分歧就很难协调。鸿沟将继续存在，其中倡导民主化、不信任中央政府，以及与回归后特区政府对抗的政党会占据政治光谱的一端，而保守对待民主化步伐、支持中央与回归后特区政府的政党则占据另一端。在现有党派中进行联盟的可能性极小，尽管不同政党内部都因对社会经济问题看法不同而持续出现内部分歧和分裂。[25]同时，政党之间激烈恶言相向的可能性仍然很大。香港民众要对抑制政党重组或联系承担部分责任，但是在经济困难时，也没能避免他们对各政党的表现持批评态度。对政党领导人与立法会的支持持续下降，成为一个政治幻灭的信号，即未来香港政党与民主的不妙前景。[26]近几年各政党停滞不前的党员数量，更生动地说明政党作为实现政治雄心的方法缺乏吸引力。[27]

结论

香港的环境不利于政党的发展。由于在殖民统治下缺乏政治独立性，从而排除了有意义的政治行动者如强力政党的出现。殖民统治的终结和香港于1997年回归中国所产生的局部民主化，为政党的发展提供了空间，但是，这些政党并没有可能执政，其职能仅局限于监督强大的行政机关。尽管以群众为导向的政党与政府的亲密程度不一，但广义上政党都是政治的局外人，不得不以某种方式起反对党的作用，唯其如此，才能得到其选区选民的支持。

政党成立的时代，在很大程度上决定了其政治角色和公众形象。在香港从英国殖民地转变为中国特别行政区所涉及的重要政治分野中，这些政党在政治上“选边站队”，分成对立的两派，清楚表明了它们自己的政治立场。因此，政党在面临突出社会经济问题的新环境时，改变之前的形象和政纲显得困难重重。政党没有执政机会而只能承担监督责任的事实，也意味其政纲、形象和风格才是吸引民众支持的最重要因素。任何改变的尝试，都充满巨大的危险与不确定性。香港民众依旧对中央政府的动机抱有怀疑，也不信任香港的执政当局，因此希望政党能在一定程度上制衡中央政府和回归后的特区政府。由于热衷于关注政治上的坚定与勇气，香港民众实际上也阻碍了政党对环境的适应。无疑，政党领导层缺乏勇气和远见，也使政党失去适应环境的能力。

政党在适应回归后新环境上的失败使它们逐步边缘化。尽管政党仍未失去原有的支持者，但在社会经济领域的议题上已显得越来越不合时宜，这又不可避免地削弱了其社会支持基础。更重要的是，它们在处理香港社会经济难题上毫无建树，破坏了民众对政党的好感，以及它们制衡和监督董建华政府的力量。因此，回归前的政党发展繁荣期纵未陷入衰退，也已被目前的停滞期所取代。

章末注

1.除1985年的调查外，其他调查都是全港性调查。所有调查采用相同的抽样程序。调查的总体是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。首先由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格的人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格的人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。回应率是扣除无效和没有使用的住址后计算。1985年

调查在观塘区（一个多元化的、工业区与住宅区混合的小区）进行，成功完成767个访问，回应率为46.9%。1992年调查完成338个访问，回应率为57.2%。1998年调查完成988个访问，回应率为46.5%。

2.Lau Siu-kai,“Decolonisation*àla*Hong Kong:Britain's Search for Governability and Exit with Glory,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.35,No.2(1997),pp.28-54.

3.Lau Siu-kai,“Hong Kong's Path of Democratization,”*Swiss Asian Studies*,Vol.49,No.1(1995),pp.71-90.

4.Lau Siu-kai,*From the“Through Train”to“Setting Up the New Stove”*:*Sino-British Row Over the Election of the Hong Kong Legislature*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1998);Lau Siu-kai,“The Making of the Electoral System,”in Kuan Hsin-chi et al.(eds.),*Power Transfer and Electoral Politics:The First Legislative Election in the Hong Kong Special Administrative Region*(Hong Kong:Chinese University Press,1999),pp.3-35;Kathleen Cheek-Milby,*A Legislature Comes of Age:Hong Kong's Search for Influence and Identity*(Hong Kong:Oxford University Press,1995).

5.Lau Siu-kai,*Public Attitude toward Parties in Hong Kong*(Kong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1992).

6.无论用皮尔森相关系数还是卡方检验，其结果都达到0.05的统计显著水平。

7.Lau Siu-kai,*Democratization,Poverty of Political Leaders,and Political Inefficacy in Hong Kong*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1998).

8.Lo Shiu-hing,“Political Opposition,Co-optation and Democratization:The Case of Hong Kong,”in Li Pang-kwong(ed.),*Political Order and Power Transition in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,1997),pp.127-157.

9.Lau Siu-kai and Louie Kin-sheun(eds.),*Hong Kong Tried Democracy*:*The 1991Elections in Hong Kong*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1993);Rowena Kwok,Joan Leung and Ian Scott(eds.),*Votes Without Power:The Hong Kong Legislative Council Elections*(Hong Kong:Hong Kong University Press,1992);Kuan Hsin-chi et al.(eds.),*The 1995Legislative Council Elections in Hong Kong*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1996);Kuanet al.(eds.),*Power Transfer and Electoral Politics*.

10.Garry Rodan(ed.),*Political Oppositions in Industrialising Asia*(London:Routledge,1996).

11.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*The China Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264.

12.Chris K.H.Yeung,“Political Parties,”in Joseph Y.S.Cheng(ed.),*The Other Hong Kong Report 1997*(Hong Kong:Chinese University Press,1997),pp.49-70.

13.Scott Mainwaring and Timothy R.Scully,“Introduction:Party Systems in Latin America,”in Scott Mainwaring and Timothy R.Scully(eds.),*Building Democratic Institutions:Party Systems in Latin America*(Stanford:Stanford University Press,1995),p.20.

14.Angelo Panebianco,*Political Parties:Organization and Power*(Cambridge:Cambridge University Press,1998),p.50.

15.Lau Siu-kai,“The Fraying of the Socio-economic Fabric of Hong Kong,”*The Pacific Review*,Vol.10,No.3(1997),pp.426-441.

16.Lau Siu-kai,“The Eclipse of Politics in the Hong Kong Special Administrative Region,”*Asian Affairs*,Vol.25,No.1(1998),pp.38-46.

17.Lau Siu-kai,“The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government,”*Government and Opposition*,Vol.34,No.3(1999),pp.352-371.

18.见1998年5月以来由香港特别行政区政府民政事务局主持的双月民调结果。

19.Timothy K.Y.Wong,“Issue Voting,”in Kuan et al.(eds.),*Power Transfer and Electoral Politics*,pp.105-129.

20.Lau Siu-kai,“Livelihood Issues Take a Back Seat,”*South China Morning Post*,May 17,1998,p.11.

21.基于调研资料，孙同文发现在香港对政党的投票（定义为对选民确定政党中的候选人而投出的选票）与政党风格的正直程度强烈相关，说明投票是对政党过往而进行回顾式评估的回应更甚于基于预期的感知。参见Milan T.W.Sun,“Party Identification Re-examined:Retrospective or Prospective Voting,”in Kuan et al.(eds.),*Power Transfer and Electoral Politics*,pp.131-153.

22.香港大学社会科学研究中心所做的民调显示，民众对政党的社会支持度在日趋减弱。1999年3月的民调则发现支持中央的、主要聚焦于劳工与民生问题的香港工会联合会，得到比香港任何其他政党更高的

支持度，《明报》，1999年4月24日，第A6页。

23.该民调由香港大学社会科学研究中心主持，《苹果日报》，1999年1月5日，第A18页。

24.Hong Kong Transition Project,“The Matrix:What's Real and What's Not in Hong Kong Public Opinion,”unpublished report(1999),p.28.

25.最明显的内部分裂便出现在民主党之中，在究竟应该协调中产还是基层的问题上形成了一个日益严重的危机。参见Chris Yeung,“Struggle to Strike a Balance,”*South China Morning Post*,December 17,1998,p.19;“Call for Calm at Party Crossroads,”*South China Morning Post*,January 1,1999,p.13。

26.民调显示，民众对立法会的支持在近年来日益低落。此外政党领袖在受欢迎程度上也落后于政府高级官员，见《苹果日报》，1998年12月28日，第A1页；1999年1月5日，第A18页；*Hong Kong Standard*,April 1,1999,p.4.

27.Clarence Tsui,“Search for Successors Proves an Uphill Job,”*South China Morning Post*,April 5,1999,p.13.

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Partial Democratization,‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong,”*The China Quarterly*,Vol.163(2000),pp.705-720.

第二部分　管治形态

第6章　董建华的管治策略与能量[注]

在中央首肯下，1996年12月11日航运业巨子董建华当选为中华人民共和国香港特别行政区第一任行政长官。1997年7月1日正式成立的香港特别行政区，标志着英国在香港长达一个半世纪殖民统治的结束。虽然董建华并非经普选产生，而是由400位香港社会经济领域的精英组成的推选委员会“选举”出来的，但港人对这个结果还是宽慰地舒了一口气。对于饱经回归前10多年中英冲突和社会内部分化的港人来说，由董建华执掌特区最高权力象征着某种形式的政治救赎。毕竟在港人眼中，董建华给人以正派、慈祥、诚实的印象，他没有卷入争夺政治权力的个人恩怨，而只是出于对香港和国家的责任才勉强担起这副担子。港人推断这样的人不会在特区压制政治自由或限制人权。毕竟在经济仍蓬勃发展的时候，港人最关心的还是政治自由和人权。

然而，到董建华第一个五年任满时，他的民意已处于低谷。港人失去对董建华领导能力的信任，对他的善意差不多都已消失殆尽。大家不分青红皂白地把几乎所有香港的错处都归咎到董建华头上。

不容置疑的是，董建华政治命运在其第一任任期上的逆转，与香港回归后遭遇突如其来的经济重挫有密切关系。香港的经济困境是由于亚洲金融危机这个外来因素引起的，危机不仅戳破香港房地产的“泡沫”，还导致香港延续了20多年的经济繁荣突然停滞。董建华是政坛新手，缺乏政治经验，当然也是不能胜任的一个原因，还有一个重要因素是他只身上任，没有强大的政治联盟支持其管治香港。

尽管如此，在我看来，董建华在刚获选为行政长官后所精心准备的管治策略，以及在这些策略明显有问题时仍执己见，也是其管治遇到很

多阻力的原因。我认为董建华的管治策略即使在最理想的情况下，也会给他带来难以克服的问题。当危难之际港人迫切需要政治领袖时，董建华的那一套注定无法派上用场。事实上，英国刚一离开，香港就遇到前所未有的危机。如果他的管治策略不做彻底的改变，香港在董建华的第二任期内会变成一个越加难以管治的地方。面对全球日益激烈的竞争，香港如果不能通力合作，将失去“东方明珠”的美誉，成为中国的负资产，而且还将表明中央“一国两制”的方针不可行。

董建华最初去政治化的计划

董建华的管治策略不仅真实地反映了他的政治信仰、领导风格，以及他对香港政治经济处境的看法，还体现了他对自己及其新班子面临的机遇所作的评估。显然这也部分表明中央对他在管治上的政治限制，这里所用的“管治策略”，只是很宽泛地描述董建华的一些行为和表达的信念，也有必要指出两者并不足以构成清晰的策略。不过，我们还是能从他处理政务的方式，看出潜在的几个基本原则。显然，董建华最重要的意图，是在大力去政治化从而在保持社会稳定的前提下，带领香港走出一条新的发展道路。董建华去政治化计划的主要表现，是以大幅减少香港的政治冲突为目的，特别是那些因民主改革而引起的官民冲突。出于对中国传统价值观的推崇，董建华并不掩饰他对殖民政府回归前因实施逐步民主化所引起的社会政治冲突的厌恶。他这种传统主义的政治倾向，很清楚地反映在他还是候任行政长官的讲话中：

> 香港的社会及政治环境正在转变，新一套政治规则及关系正在形成，个别利益团体不惜为争取眼前利益及政治本钱而不断争议，这会否模糊我们辨别是非的能力？会否影响我们的期望和承诺？会否动摇我们对未来的信心？……香港的公务员是否因为行政主导削弱立法过程政治化而降低他们的工作效率？他们应否用更多时间和

精力去制定及执行政策？[1]

当我们勇往直前时，我深信有必要重新确立和认同一些世代相传的中国传统价值观，这些传统观念已流传数千年，我认为它们对今日社会依然行之有效。简而言之，就是孝顺父母，重视家庭，仁爱为怀，诚信为本，谦逊刻苦，自强不息。此外，中国人一般重视教育，好学不倦。我们也力求社会秩序井然，并珍惜安定。中国传统观念都会教导我们克尽义务，少计权利。因此我们重视协商，尽量避免不必要的对立。这些都成为我们社会团结的基石和共创繁荣的动力。[2]

董建华就任时，再次强调了相似的观点，他说：

我们会继续鼓励香港文化多元化发展，但也需要加强对中国优秀传统价值观的尊重和认同，包括孝顺父母、重视家庭、谦逊厚道、自强不息。我们重视多元，但避免对立；我们崇尚自由，但讲求法治；我们尊重少数人的意见，但处处应以大局为重；我们维护个人权利，但更要承担社会责任。我希望这些理念可以成为香港团结的基石。[3]

董建华或许也预想到回归后的去政治化举动可能带来的各种困难，因为除了其他因素外，他根本无法取消那些在香港“小宪法”——《基本法》中已保障的民主成果和政治自由，也不可能用暴力压制反对力量。[4]另外，他的政府也没有实施意识形态控制的手段。但是，这些因素都没有吓倒董建华。事实上，他已下定决心，重新设定公共议程，闯出一条新路，为其管治奠定新的政治基础，重塑政府与民众的关系。

在殖民统治的最后几年，由于政府权威的衰落和日益滋长的社会不满情绪，殖民政府只有通过诉诸民主、有时甚至是煽动的手法来取得社会支持。港督彭定康管治的5年，这个即将撤退的政府甚至有意以隐秘

的方式，利用港人反共情绪来获取政治利益。民众对殖民统治的留恋，经过这些年虽然已有所减弱，但在回归前夕仍可感觉得到。港人尤其记得在签署《中英联合声明》之后，英国所推动的民主改革和人权法案。基于董建华的政治保守主义和中央政府的反对，我们可以断言，新政府不会通过进一步的民主化，把新的政治和社会势力吸纳到政治体制中来，从而消解社会的政治化。董建华必须另作打算，精心制定一套管治策略，其核心就是，经过周详的计划来调动社会上对行政长官和新政府的政治支持。董建华认为如果政府获得大多数港人的支持，那么就有理由设定公共议程、得到民众的尊重，并且能解决政治争端。[5]

就在董建华于1996年12月竞选成功之后，新政权乘势马上采取四管齐下的政策举措争取民众支持。董建华的核心管治策略是向港人展示中央政府对其政权的全面支持，强调中央和特区政府之间的互信关系，旨在表明：一方面这种关系能防止中央干预香港的地方事务；另一方面在需要时，香港又能得到中央的支持来解决香港的问题。由于中央在董建华获选为特区行政长官的过程中起了重要作用，因此他得到了中央坚定不移的支持。中央对董建华的信任使他可以依赖在港的中央政权势力的支持，这些力量包括涵盖广泛的社区网络，以及为数众多、与中央关系良好的经济精英，其中比较重要的是民主建港联盟（民建联）、香港工会联合会（工联会）、香港中华总商会。更重要的是，中央的支持也起到阻吓董建华政敌的作用，因为在港以下事实人尽皆知：挑战董建华就是与中央为敌。考虑到香港的经济和社会发展越来越依赖内地，中央对董建华对手不友好的态度，确实抑制了董建华和港人之间直接的冲突。[6]

董建华赢取民众信任的另一个策略是积极倡导中国的传统美德。董建华心目中的理想政府，是一个贯彻儒家观念的家长型政府，仁爱且积极有为。与殖民政府不同，董建华政府虽也肯定自由市场的力量，但并不信奉自由放任那一套。在董建华看来，政府在推动经济发展中有建设性作用；而且，董建华的理想是建立没有冲突（尤其是没有政治冲突）

的社会。在那样的社会里，人们尊重并顺从权威，特别是政治权威人士。根据观察，我们可推断董建华的管治理念与高度现代化社会的需要有差距。然而，实际的情况并非如此。以往的研究成果一再表明，香港华人的伦理观中仍保持很强的传统信念。[7]

根据我在1997年进行的全港性调查结果，[8]回归前夕，董建华的治港思路得到了民众的普遍认同。大多数受访者（70%）都同意“好的政府对待人民好像对待自己的子女一样”。差不多同样多的人（68%）同意“政府处罚那些不肯供养自己父母的人”。更值得注意的是，有更多的人（76%）同意“好的政府会教育人民如何好好做人”，只有12%的受访者不认同这样的想法。对受访者来说，与西方的价值观相比，他们更推崇中国传统的价值观。不少人（32%）认为中国传统的价值观，如忠孝仁义，比西方价值观，如自由、民主和人权，更适合香港社会发展需要。此外，还有为数众多的人（59%）认为社会秩序比个人自由更重要。同样，不少人（45%）都认为公众利益比人权更重要。总之，大部分港人和董建华的政治信仰相近，他在上任初期赢得相当高的社会认同也就不足为奇了。[9]

董建华管治策略的第三个方面，就是利用自己良好的公众形象优势。作为一个政坛新手，直到他被选为行政长官，董建华几乎不为港人所知。这就使他与其他期望登上行政长官宝座的人形成对比，董建华的声誉因此没有在过渡期和回归前因争权夺利而受到影响，而不少大有前途的政治家，就是在这个争斗过程中折翼而归。作为一个政治家，董建华远比不上具民粹倾向、政治手腕娴熟的末代港督彭定康。但是董建华诚恳、正直、谦逊、公平、开放、可亲、同情大众、宽厚及勤勉，这些优点都在很大程度上减少了民众对未来可能武断和残暴的特区政府的恐惧。在他还没有取得任何政治上的成就时，其良好的个人形象就使港人确信，董建华将领导一个仁厚的政府。

董建华管治策略的第四个方面是，明确提出政府将致力于践行经

济、社会和民生发展的承诺。回归前夕，香港已积累很多日益严重的经济、社会和民生问题，殖民政府一直没有认真处理，[10]这就给董建华政府赢得民众支持提供了机会。作为一个具华人风格的政治家，董建华比其殖民地前任更显愿意出手干预经济和社会，尽管他也很谨慎地谈到自由市场的重要性。在1997年7月1日的就任演讲中，他说："提高香港经济活力，推动经济持续增长，是我们的首要任务。"[11]这段话的含义是，董建华希望能推动香港经济从过分依赖金融和房地产业，转变为知识型经济。他承诺要改善香港的教育状况，特别是中小学的基础教育。他还保证将增加整体房屋供应，目标设在每年推出不少于85000个单位，从而使香港70%的家庭10年后拥有自置居所。老龄化问题也是新政府要重点处理的事情。董建华保证"特区政府将以'老有所养、老有所属、老有所为'为目标，制定全面的养老服务政策，照顾老年人各方面的需要。"[12]董建华在做出这些承诺时，无疑都是可信的，因那时香港的经济仍充满活力，特区政府也从殖民政府手中继承了庞大的财政储备，而且没有任何外债。由于董建华对经济和社会议题的重视，使他在政治上频频得分，因为这些正是普罗大众希望他做的事情。

无疑，董建华政府一开始就有良好的兆头。中央坚定不移的支持对他建立威信非常重要。董建华的个人形象也让不了解其能力和历史的人，对这位新的行政长官颇为喜欢。董建华的信念获社会响应，其政策议程总的来说也同港人的期望相一致。简而言之，对于香港这个至今仍为多年的政治动荡而不安，而且盼望能从政治变化中喘口气的社会来说，董建华所倡导的政治家长主义，正是大家希望看到的。董建华管治策略的初步成效，一方面展示了他在最初执政的几个月所赢得的民意，另一方面也反映了香港特区总的政治祥和氛围。出乎大家的意料，特区政府的成立与香港政治的销蚀居然同时发生。[13]

董建华管治方式的根本问题

董建华管治策略的核心内容就是去政治化，其中不需什么强制性手段。必须看到的是，香港局部民主化的特点本质上也是非政治化，因行政长官独占政策制定权，而选举行政长官的选举委员会也将民众的利益从政治中剔除。另外，港人的政治文化，特别是过分强调稳定以及对混乱的厌恶，也对减缓政治冲突起了重要作用。尽管如此，在特区刚成立的那段时间，董建华使香港政治平复下来的各项努力还是应该得到肯定的。

董建华有意识地强调社会、经济和民生议题，是希望能把民众的注意力从民主一类政治议题转移到实际的民生问题上。董建华提出与其前任也是潜在对手彭定康完全不同的公共议程，实际上是希望表明其政府与殖民政府的政治基础不一样。根据我1997年调查的结果，支持彭定康和支持董建华的人，政治价值观截然不同。那些比较西化和倾向民主的人大多都支持彭定康；而支持董建华的人大多崇尚传统价值观，而且具有强烈的民族主义情怀。这些支持者的社会经济背景也很不同，形成两组社群。总的来说，董建华的支持者年龄比较高、学历和收入比较低，更认同中国的传统价值观，也表现出较强烈的爱国主义和民族主义情怀。同时，他们对董建华在满足其物质和精神需求上抱有很高期望。[14] 与此相反，香港的中产阶级从一开始就对董建华政府比较疏离。他拥护中央的立场、家长式的管治方式和传统价值取向都颇令中产阶级不以为然。但是，如果董建华能同时维持香港基层、商界和拥护中央势力的支持，他的社会支持基础仍相当广泛。依靠这个基础，他的施政也应能得到相当多民众的支持和认同。

但是，在特区成立之初，大多数港人对董建华抱有善意是一回事，而建立相当广泛的社会支持基础并且能够长期维持，从而保证有效施政，那又是另一回事。那些一开始支持董建华的港人，在很大程度上也是因相信自己是他执政的主要受益者。经济精英相信新政府由他们中的一员来领导，会比原来亲商界的殖民政府更加照顾商界的利益，他们希望看到政界和商界的关系更为紧密。基于商界对香港出现政治民粹主义

一向担忧，有些直言不讳的经济精英甚至一开始还心怀期望，即董建华政府可削弱殖民政府在临走时为“光荣撤退”和获取民众支持而推动的民主改革。至于拥护中央的势力，其政治考虑和期望完全不同。他们为能贯彻国家对香港“一国两制”的方针，[15]有义务和责任支持由中央委任的特区政府。更重要的是，作为一个半世纪殖民压迫的受害者，他们希望，事实上也要求对他们过往的痛苦经历予以补偿，并在新政权中担任重要的职位。而对于普罗大众来说，大家之所以支持董建华，是相信他有决心和能力实现家长式的承诺。很多基层的港人都喜欢他慈父般的个人形象，盼望新政府能关注基层需求、关心人民。

支持董建华的社会基础自始就是由一些并不协调、不兼容的成分组建起来的。自20世纪70年代末，香港的贫富差距持续扩大，阶级之间的矛盾也日益明显。[16]商界与百姓之间建立持久的政治联盟，几乎是不可能的事情。极端保守和政治上不知妥协的商人，已使这种联盟变得不太可能。再者，由于拥护中央势力有着独特政治次文化并长期游离于主流社会之外，他们长期被看成是政治上遭遗弃的人，港人大都对他们持有恐惧和怀疑心态，认为他们是中央的代言人，会暗中破坏“港人治港”的原则；董建华希望任命这些人进入政府的任何举动都遭到顽强抵抗。考虑到支持者的内在矛盾，能解救的方案就是实现快速和持续的经济增长，只有这样，董建华才有足够的公共资源同时满足他主要的“选民”，即商界和基层百姓，也因此才能避开民主派力量的挑战。即使如此，董建华也没办法减少因在政治上任用拥护中央人士所引发的政治风险。

董建华显然没有充分重视如何把不同背景拥护者的良好愿望，转化为新政府有组织、长久和稳定的支持基础。董建华非政治的（或更确切地说是反政治的）性格，也妨碍了他着手开展这项工作。再者，董建华家长式的政治性格难以建立有组织的社会支持基础，因这需要很多的权力分享和政治让步。在他看来，香港很多的政治冲突都源于经济问题，因此可借经济的增长加以解决，而且他真心地认为，除少数不切实际的政治改革家和野心家，大部分港人都和他一样崇尚政治和谐，因此，港

人对他的支持，尽管不是通过有组织的方式，还是可以坚定和持久的。考虑到行政长官拥有极大决策权的事实，董建华预计仅需依靠赋予他管治香港的宪制权力就能逐步落实计划，用不着依赖有组织的社会支持基础。更进一步，在董建华的计划中，虽然政府在立法机关没有稳定和筹划好的大多数支持，但选举安排像迷宫一样的政体，仍能保证立法会议员都是社会经济精英，他们和自己的政治立场一致。另外，在现有选举规则下产生的立法会，在回归后很多年都将四分五裂。[17]因此，立法会只能起“无害”的监督作用，特区政府可以自由自在地管治香港。

除董建华的个人意向，事实上也存在一些客观因素，使他很难建立广泛的社会支持基础。首先，董建华在登上特首宝座前的政治经验极其有限，意味着他没有好的政治联盟网络以协助筹组支持基础。无可否认，他是以政治孤独者而非政治联盟盟主的身份登上特区权力最高位的。因此，他只能依靠几位获信任的商界朋友以及私人助理的支持和建言。其次，考虑到中央对港人政治意图的怀疑，我们有理由认为董建华之所以获选为特区政府行政长官，就是因为他没有地方权力基础，毕竟中央对一个积极寻找支持基础的行政长官还是存有戒心的。再说，非常可能的是，如果广泛的支持基础中包括对中央不友好和敌视的政治势力，那也得不到中央的支持。再次，作为新政权主要靠山的公务员，对权力可能流失到其他社会阶层十分谨慎，不论这些人是经济精英、拥护中央的势力还是一般百姓。香港公务员多年来对中央政府的怀疑，也很自然地使他们不信任一个声称效忠中央的行政长官。最后，很重要的一点是，长期而稳定的殖民统治，使香港社会本质上相当松散、港人政治参与程度很低，新政权即使想认真地把支持者组织起来，社会也没有这样的土壤。因此，公务员，特别是高级官员，紧紧地把握着殖民时期赋予他们的决策特权。

所有这些因素放到一起，就使董建华只能依赖不牢靠的政治支持，这个支持者“大杂烩”对新政府的善意取决于政府到底能给他们带来多少他们所觊觎的利益。也就是说，支持者的力量和利益没能紧紧地连在一

起，形成坚固的政治联盟。当然，新政权中也有既得利益者，但他们与董建华政府基本上只有功利关系，彼此并没有共同的政治理想。这样的社会支持基础显然是不稳定和脆弱的，如果董建华团结这些人的能力和力量减弱，这个基础就很可能解体。

在这个不牢靠和不合作的社会支持基础之上，是一个很狭隘而又分党派的管治联盟。尽管缺乏广泛和有组织的社会支持基础，我们有理由认为董建华政府仍应处在不错的状态，若他能广泛团结特区的社会经济精英，形成自己的管治联盟，那么他去政治化的各项主张也能相当好地得到落实。只要中央尊重香港的高度自治，经济保持活力，联盟成员得到民众一定的信任，一个主要代表精英阶层、具凝聚力的管治联盟，还是可以相当好地辅佐董建华管治香港的。不过，我们看到，董建华没有能力组建有广泛基础的管治联盟。恰恰相反，其管治联盟的基础很狭窄。不仅如此，这是一些不能和谐相处的政治势力的堆砌，组成的联盟不仅不能团结运作，而且成为不能有效施政的根源。联盟的成员大都以私人顾问而非利益团体代表身份辅佐董建华施政，其中还有几位是不受社会尊重的人物。毋庸置疑，董建华组建的这个管治联盟，无法得到精英的大力支持。[18]

董建华管治联盟的核心部分，是从殖民政府手中接管的公务员系统。除少数几个人，彭定康时期的主要官员都成为董建华的主要官员。最值得注意的是，彭定康时期的布政司陈方安生，被董建华延用并任命为政务司司长。[19]新政府留用原殖民地政府的官员，首先是为保持公众对香港前途的信心，比起政客特别是拥护中央的人士，这些官员以往业绩良好，更能赢得港人的信任。另外，这样做也是为安抚紧张不安的公务员，使他们感到仍然备受重视，而且回归后不会对他们进行政治报复，因为他们对新政府不可或缺。但在现实中，董建华与主要官员之间的关系是不够融洽的。在其他前英国殖民地的非殖民化过程中，往往是由殖民政府主导来培养未来的政治领袖，而香港与此不同，作为与中国较力的手段，殖民政府不得不将高级官员转变为政客，希望他们能主导

回归后的政局。

事实上，最重要的几位官员都是彭定康在其主政的最后阶段有意扶持到高层位置的。[20]因为这些官员仍抱持自由放任和狭隘的“香港第一”的思维方式，同时怀有反中央政权情绪，因此，他们对董建华的政治价值观和政策议程并非由衷赞同，也不太看得起董建华。董建华与公务员之间的不同，很生动地体现在他和陈方安生就各种议题公开的分歧上，不论是特区与中央的关系、人权和政治自由，还是立法会的选举制度，他们都持有不同的看法。同时，主要官员也总是提心吊胆，害怕董建华迟早会任用更忠诚的政治盟友来取代他们。无论如何，缺乏行政官员作为坚定的拥护者，董建华政府从一开始就困扰不绝。更麻烦的是，掌握政策制定信息和政策执行机制的公务员，已逐步将董建华其他的政治盟友边缘化，因此董建华只能越来越依靠公务员的支持。

董建华管治联盟的其他组成部分也是比较松散的一群人，有些是政治朋友，有些是对董建华连忠诚也谈不上的政治势力。他的行政会议，有些像其“内阁”，基本上就是政治妥协与平衡的产物。他挑选的这些行政会议成员有不同的政治背景，很难形成一个具有凝聚力的团队。有些人进入行政会议是通过其他政治后台关系，因此也不欠董建华任何的政治人情；有几位明显在为自己的仕途铺路；更糟糕的是，大部分行政会议成员都与大企业关系紧密。他们和董建华一样讨厌政治，而且总的来说脱离民情。他们大多数是兼职成员，因此也常常因个人的生意和利益而招致利益冲突的指控。从政治上看，这些行政会议成员斗志不高，也不愿意面对立法会或公众为董建华的政策护航。此外，他们也没有足够的政治能量或网络来为董建华赢得民众支持。无论如何，在董建华执政的第一个五年中，行政会议的政治声望一直不振。

行政会议与公务员的关系也不融洽，时有争斗。殖民统治时期，公务员对何人可以进入行政局影响颇大。与此不同的是，董建华任命的大多数行政会议成员与公务员有不同的政治观点和政策想法。另外，有几

位行政会议成员，特别是拥护中央和有商界背景者看不起特区主要官员，当然他们也遭对方同样的对待，把拥护中央的行政会议成员视为不可信任和主要的打击对象。行政会议成员和主要官员的争吵有时也会见报，有些人为骚扰对方，令对方难堪，蓄意向传媒“爆料”，以此作为打击政治对手的手段。董建华原是有意让行政会议成员在政策制定和政治领导方面扮演主角，以监察政府高官。但是，这却引发行政会议成员和官员之间明里暗里冲突的公开和爆发，结果导致行政会议成员没能力完成董建华交代的任务，董建华不得已只能倚重政府主要官员。因此，这两个群体之间很难相处。

让拥护中央的阵营极其懊恼的是，他们实质性地参与新政权的要求一直遭董建华委婉拒绝。他们在管治联盟中几乎没有什么势力。董建华不愿意让他们进入执政高层，是基于公务员和港人对其反感的现实考虑。无疑，中央默许其在香港的长期忠实支持者遭受冷落。尽管如此，中央还是希望这些支持力量，尤其是较有能量的工人团体能对基本上偏向商界的特区政府给予最大支持。出于爱国情怀和对中央的遵从，这些势力还是很尽责地围绕在董建华的身边。不过，自特区成立以来，拥护中央的阵营内不可避免地充斥着不满和沮丧。也可以说，他们对董建华政策的支持绝非全心全意，他们对董建华及其官员把其支持看成是理所当然感到非常恼火。

总之，尽管董建华拥有政治任命和政策制定的大权，但并没能把这些权力转化成支撑他施政的政治联盟。另外，他保守和家长式的政治信条，并不能赢得香港颇为西化和现代精英分子的支持，因此，他吸引政治盟友的努力遇到不少困难，导致无法团结大部分香港政界和社会上有威望人士。

董建华组建的管治联盟既不团结又不牢固，其自身也无法赢得具广泛基础的社会支持，这使他施政步履艰难，就是在最好的情况下，也难以有效地实施去政治化的策略。之所以造成这样的局面，可以从以下几

方面具体分析。

第一，也是最重要的，新政权缺乏必要的凝聚力和对领袖的政治信任，使得在正常情况下也不能有效施政。自特区成立以来，政府内部分裂严重地损害了新政权的运作。因缺少组织手段把社会众多的诉求综合起来，并与其背后的各种利益集团相调和，政府为此吃尽苦头。从亚洲金融危机爆发以来，特区政府就收到数不胜数、未经加工处理的各种要求，造成政治和行政超负荷运转等严重问题。政府没有能力对这些要求进行分析综合，继而转化为政策，并以此成为激励民众的力量，使社会对政府越来越不满。还有，一连串的行政失误，如对禽流感处理失当、启用新机场时的混乱、飘忽不定的中学语言政策和混乱的房屋政策等，都表明特区政府既缺乏明确的施政方向，也没有能力落实其政策。但是负责各项政策的公务员都享有终身职业保障，董建华也没有办法惩罚那些不负责任的官员。结果，民众的不满都落在董建华身上，进一步削弱了他的声望。还有，在处理问题的过程中，新政府也没有办法动员社会资源作为对政府执政的补充力量。作为一个非民选政府，董建华政府亟需出色的政绩来维持其认受性。新政府相当松懈的执政表现，是其民意支持一路走低的主要原因。[21]

第二，与殖民政府尽量避免干预经济和社会事务不同，董建华为其新政府制定了宏伟的议程。他设想未来香港是一个由经济精英主导的知识型社会，公众尊重和顺从其具有远见的政府。作为成功的商人，董建华对公共部门的因循守旧、效率低下和开支高昂感到恼火。因此，自上任以来，他已清楚地说明，在其第一任任期的五年内将推动一系列改革，覆盖领域包括公务员体系、公营部门、金融、教育、市政管理、医疗卫生、土地房屋等。此外，他还提出政府将积极推动高科技和高附加值产业的发展，这方面大家都知道的案例，就是政府和香港首富李嘉诚儿子李泽楷合作共同发展的数码港。不过，要想成功落实这些改革和尝试，董建华不仅需要一套行政上有能力、政治上有技巧的政府机制，而且还需要有能力建立社会共识、动员和使用社会资源、处理好利益集团

之间微妙的关系和化解冲突。然而，董建华这种积极有为的风格与他去政治化策略的初衷正好相反，致使去政治化变成不可能的事情。新政权的松散和薄弱的社会支持基础，使事情更易于政治化，特别是在政府和百姓之间发生冲突的情况下尤其如此，因为政府没有一定的政治手段去应对这个越来越政治化的社会。

第三，一如董建华政府家长式的本质，新政府的决策方式也表现出自上而下的特点和有限的公众咨询，在政策制定过程中，没有一个既定的咨询和讨论步骤，从而达到获得社会支持的目的。与其前任相比，董建华政府对民意民情以及社会的各种利益团体都不够敏感。根据我在2000年进行的全港性调查，[22]较多受访者（41%）认为董建华政府的政策透明度不及彭定康政府，只有17%的受访者持相反的看法。与此相同，较多受访者（42%）认为特区政府在施政时不如彭定康政府那样考虑民意，只有16%的受访者持相反的看法。自20世纪80年代初以来，港人已习惯于虽不民主但却开放且对民意相当敏感的政府。因此，他们对董建华政府的冷淡和随意相当反感。考虑到香港政治制度中政治自由与威权主义的奇怪结合，港人可用各种方式向政府施压和发泄不满。官民之间日趋紧张的关系，无疑削弱了有效的管治。

第四，董建华政府亲商界的特质，也严重制约了他提升政治声誉的能力。虽然经济精英在殖民统治时期一直在社会上占据重要位置，这在某种程度上是因香港是一个移民社会，对在中国文化中占重要地位的儒家精英，即士绅阶层，在这块前英国殖民地没有吸引力。经济精英虽占据高位，却无法得到港人的信任和尊重，因为他们在中国传统文化价值观的影响下对经济精英始终心存轻蔑。由于殖民政府的统治权也非来自本地经济精英，因此可相当自主和有效地调和商人与百姓之间的差异。而经济精英在挑选行政长官上起着举足轻重的作用，享有接近董建华政府的特权，也就不足为奇。官商之间这样融洽的关系，引起很多港人的不满，特别是中产阶级，他们注重机会均等、公平竞争，而憎恶裙带关系和任人唯亲。2000年的调查结果表明，接近一半（48%）的受访者认

为，与彭定康政府相比，特区政府有更多徇私行为，只有11%的受访者持相反的看法。

第五，在一个已非常政治化的香港社会，董建华去政治化的管治策略根本没有引起人们的注意。香港的政治化过程发轫于20世纪70年代初，主因是香港的现代化、中产阶级的兴起和社会越来越依靠政府及其服务来解决问题。[23]到20世纪80年代初，随着香港回归中国议题的出现、由此引发的焦虑和恐惧、政治体制的逐渐开放、政治团体的出现，以及中英政府为赢得港人支持所展开的激烈竞争，这些都加快了香港政治化的过程。到回归的时候，与老牌精英势力共存但关系并不融洽的是已成熟、活跃的大众政治势力。尽管政府不是民选产生，但香港的大众仍能通过一些传统和非传统的政治手段，[24]向政府施压或对抗统治精英的摆布。新出现的政治势力中，民主派人士较能得到民众的支持，这些人倡导民主改革，主张香港优先，而且对中央采取对抗的立场。特区的政治体制中，民主派和其他民间民主势力几乎没有地位。董建华对民主派和民主势力的态度基本上是敌对的，而后者则报之以死缠烂打般的反对。对于这些反对势力，董建华并没有采用娴熟手法来控制、安抚、分化或拉拢，而是能不理睬就不予理睬，必要时就采取对抗的办法。事实上，中央把这些人视为敌对势力，也限制了董建华应对他们的选择。无论如何，董建华没有办法与香港最有民望的政治势力做到相安无事或应对有方，因此新政府一直麻烦不断。

第六，很可能不仅是中央连董建华也低估了行政与立法之间的矛盾。目前立法会的选举制度，的确能使大多数议员与董建华的社会经济背景和理念保持一致。至少从表面上看，特区行政主导的政治体制能按照当初的设计运行，几乎百分之百的政府法案都能获立法会通过，但行政与立法之间的裂痕却越来越宽。造成这个现象的部分原因在于行政与立法在制度上存在固有的争权夺利基因，因此造成双方关系紧张，并带来很大的压力。董建华对待立法会议员，其中包括一些他的支持者的态度颇为生硬，这更加剧了两个机构之间的摩擦。甚至董建华在立法会的

支持者，如民建联、自由党和香港协进联盟，也在公共政策制定上几乎没有任何实质影响，完全被拒之门外。因为受到政府轻视，立法会议员变得越发对立、挑剔而且蓄意阻挠。董建华和他的主要官员不得不下大工夫，把不同议案中所需的议员组织起来，凑够多数使政府的草案获得通过。更基本的问题是，行政与立法之间的矛盾是由于彼此不可调和的分歧所引起的。行政长官和立法会选举的方法如此不同，使政府不仅要向香港民众负责，还要向中央负责，而立法会议员则只需面对选举他们的港人。只要中央与港人之间仍互不信任，行政与立法之间的关系就不可能和谐。另外，不同的选举方法也使不同社会经济背景的议员都要加倍关注百姓的声音，而行政长官则要顺从经济精英。由于政府在立法会中没有稳定和可靠的多数票的支持，因此，行政与立法的紧张关系成为越发严重的问题。董建华没有能力通过与议员或其政党分享政治权力来获得立法会多数的支持，这是他没有能力构建强大的管治联盟和建立广泛社会支持基础的集中表现。[25]实际上，对任何政权而言，缺乏强大的管治联盟和广泛的社会支持基础，都注定无法有效运作。

虽然如此，领导人的个人威望运用有效，还是能部分减缓一些不利的影响。若董建华能充分运用赋予他的权力和其他有利条件以进行政治呼吁和说服民众，他仍可发动港人，在自己和民众间建立情感和个人的联系。例如，他可运用大众传媒做政治动员，还可集合民意反击政府内外的政敌。无论怎样，去政治化策略虽不采用强制手段，却需积极的政治策略，而且需要官员（尤其是董建华自己）精心设计和实施。这些策略包括设定议题，特别是对容易引起争议和分裂的政治议题进行安全处理；也包括对存心提出难题的政治势力，通过政治手腕将他们边缘化；以及通过一些跨社会阶层和强调中央与特区共同利益的议题，有意识地团结香港大多数民众。实际上，这项工作需要董建华自己坚定、敏锐、强大和具魅力的领导艺术。但在现实中，董建华并没有采用相应合适和积极的政治策略去政治化，而是消极地躲避政治议题。自上任后，董建华在政治上被动的低姿态，无疑反映了他反政治的倾向，深深地厌恶政

治活动、厌恶煽动，既不能自如地应对传媒，也缺乏迎合民众的技巧。与彭定康政府截然不同，董建华政府非常不愿意接触民众，这种被动的或更恰当地说是逃避的政治策略，磕磕碰碰地贯穿于董建华的第一任五年之中，对他的政府造成巨大伤害。

拆解董建华的管治策略

由于这些根本性问题，董建华去政治化的管治策略早晚会走下坡路，而事实上政治化的程度并未减少。恰恰相反，经过特区成立头4个月的政治平静之后，回归后的香港就进入不可阻挡的政治化升级轨道。董建华的第一个任期结束时，正赶上政治冲突的爆发，这使他的管治策略更不堪一击。

很多香港政治保守人士和经济精英都坚定地认为，如果不是受到亚洲金融危机冲击和回归后房地产泡沫破灭的影响，董建华的管治策略也许可以实现去政治化的目标，同时也能保持香港政治稳定。这样的判断是因为中央一直谨守承诺，没有干预特区事务，港人对实现“一国两制”方针的信心逐步增强。港人与中央之间缺乏信任引起的摩擦，已不是特区政治化的主要原因。此外，英国势力从香港撤退也消除了另一个产生政治分歧的根源。因此，如果当初经济能保持繁荣，我们有理由相信特区成立伊始的政治平静会一直延续下去。董建华管治策略的成功确实取决于经济繁荣，因为只有这样，才能首先在经济利益上回报主要支持者，即商界和基层民众对他的支持，同时也才能抵挡香港民主派力量对他的挑战。也只有如此，他才能为商界提供良好的投资环境，并满足其他支持者的福利需求。董建华管治策略早期的成功，主要是民众对他履行其家长般承诺的决心和能力还抱有信心。特区成立初期适宜的经济环境也增加了人们的信心。

1997年10月爆发的亚洲金融危机，把董建华的策略完全打乱了。经

济危机骤然袭来，港人一点心理准备也没有，尽管大家都知道危机是外部因素引起的，而且之前的殖民政府要承担部分责任，但大家不可避免地还是把遭受的困境算在董建华及其政府账上。故此，董建华政府的民望受到极大打击，被人觉得既无能又缺乏同情心。政府官员也被批评为冷漠、自负，且没有处理危机的能力。

应该承认，这场国际性的经济危机，远远超出香港能控制的程度，特区政府几乎没有可能拿出有效办法应对这场经济灾难。但是，如果董建华制定适当的管治策略，那么他至少可以减少危机带给政府的打击，甚至将之转变成机遇，来增强他的民望，展示道义上的领导地位，还可以提升政府的声望。也就是说，如果董建华能使恐慌万分的百姓相信特区政府有能力把经济的负面影响降到最小，政府是关心和关爱民众的，而且能激发社会的希望和热情，把港人团结起来共同创设更美好的未来，那么民众对他的支持很可能不会下降得那么厉害。

不过，就算经济状况良好，董建华以他的方式是否能成功管治香港也是一个问题。原因非常简单，自回归前的10多年开始，香港的政治环境已发生巨大变化。与董建华支持者的愿望正相反，他去政治化的策略根本不可能成功。哪怕董建华没有改革香港的制度和政策、重组香港经济的宏大计划，新政权所遇到的政治任务仍然艰难，对他的政治能量也会构成重压。董建华成为特区的行政长官，面临的主要政治任务包括：制度建设；紧随香港从英国殖民地转变为中国特区后制定的政治规则；在后工业化、经济安全感日益减弱、民众对自由资本主义制度信心衰退的背景下，重新拟订特区的社会契约；在殖民统治结束后，根据“一国两制”方针，重新定位香港与内地的关系；重塑已长期衰退的民众对政治和社会权威的尊重与信任；[26]在对公务员政治能力日益怀疑的气氛中，提升民众对政府的信心；掌控一个多重制度和政治势力并存，且相互争权夺利的政治体系；同时还要应对大众政治日益冒起的政治局面。

更重要的是，还有两个更具长远意义的政治议题等待董建华处理。

第一是动员和组织在港的保守力量来应对特区不可逆转的、在《基本法》中得到保障的民主化过程。到目前为止，香港以商界为主的既得利益集团都是依靠中央和特区政府保护其商业利益，最终当大众政治日益占主导地位，当政治体制日益开放，当面对来自民主派和基层政治人物的挑战时，毫无组织的保守力量将会变得越来越脆弱。特区成立的前10年仍会是保守势力占上风，但香港的经济和社会精英需要形成自己的政治组织，对社会产生政治影响。董建华政府拥有巨大的公共资源和任命权，因此，新政府应该而且必须在政治上为精英做好准备，令他们可应对日益民主化的政治。

第二个具长远意义的政治议题是，为香港制定新的社会契约。根据目前的社会契约，威权政府的"认受性"源于其成就，即为民众提供广泛而平等的经济机会，以及基本的社会保障。在个人努力、公平竞争和放任资本主义经济的条件下，港人期待可达到中产阶级的地位。但是，经济全球化、香港的去工业化、服务业快速发展，以及贫富差距加大等因素，都使现有的社会契约显得越来越过时。在社会契约销蚀的同时社会阶级之间的矛盾日趋严重，大家对政府在经济和社会中的作用日益不满。新的社会契约将重新定义社会各阶级之间的关系，以及各阶级与政府之间的关系。回归前，由于香港政治前途问题更为迫切，而且殖民统治者缺乏远见，因此，重新制定社会契约的工作一直没有着手进行。

鉴于香港特区的经济危机、经济结构转型、失业率攀升（特别是中产阶级职位的消失），重新制定社会契约的工作就变得十分紧迫，社会需要用新的社会契约来恢复特区的社会、经济和政治秩序。在其他地方，社会和经济变迁已催生新的社会契约，香港在这方面却一直落后。[27]其实，早在亚洲金融危机之前，港人就已对资本主义社会所谓的"公平"产生怀疑，极度关注贫富差距越来越大的现实，也逐步认识到政商勾结的不好影响。回归后的经济危机，促使民众要求缩小贫富差距，同时加大政府在社会福利方面的角色。中产阶级的衰落及其不断向下流动，使他们成为一个充满怨怼和没有安全感的阶层，因此对董建华

政府构成新的强大政治威胁。由于特区缺乏其他领袖，新政府就不可避免地需承担重新制定社会契约的工作。但董建华没有能力在此起到政治领袖的作用，这不仅造成更严重的管治困难，而且还引发社会进一步的涣散，侵蚀民众的共识和特区的社会经济秩序。[28]

毋庸置疑，董建华承担着艰难的政治任务。这些任务不会因他不理不睬而消失，反会不断地缠累他的执政。更不幸的是，董建华并没有仔细和认真地对待一些基本的政治领导原则，以至于他原来受人喜欢的政治形象都被毁掉了，到他第一任期结束时，他的形象居然变成问题。造成这样结果的原因有三：一是董建华从未刻意塑造他的政治形象；二是观察到董建华的作为后，民众改变了对他的印象；三是亚洲金融危机之后，民众对董建华及其政府的期待已经不一样了。

董建华对维持自己的民望从未予以足够关注，他想当然地认为原来正面的形象会延续下去，也不认为民望是重要的政治资源。当然，我们不应指望一个存心在香港去政治化的人会关心他的公众形象，也不希望其使用政治花招来提升形象。但是，对一个并非经民选而上任的行政长官，民望何其重要，更何况他以往无政绩，不能网罗支持并建立强有力的管治联盟，又没有广泛、有组织的社会支持基础。忽视形象的维护与塑造只会削弱他的领导权。在董建华的第一个任期，他明显缺乏深思熟虑的策略，用以维护和提升他作为特区最高领导人的公共声誉。港人没见到任何对其威望的宣传，甚至对那些毁坏其形象的事情，也很少见到采取有效的措施进行控制和补救。[29]

最令人遗憾的是，随着董建华民望的下跌，其政治形象也经历了灾难性的转变。一般而言，民众会因应自己身处不确定的环境改变对领导人的看法或预期，正如诺伊施塔特（Neustadt）所观察到的："虽然我们对一个人的印象很容易在初期就形成且持续很久，但我们对看到事情赋予的内涵改变得很快。'果决'可能变得暴躁；'聪明'可能变得好像不诚实；'开明'变得像无主见；'勇气'变得像鲁莽。"[30]董建华形象上的逆

转，不仅是因民众对行政长官的期望变了，而且也归因于他作为特区领导的表现。

港人对董建华的期望并不高，可以说是很务实。对中央缺乏信任，使他们不可能对中央指定的行政长官有很大兴趣。港人相信回归后香港经济仍将持续繁荣发展，因此对行政长官最基本的期望就是按既定的制度和规矩办事；他们还希望董建华能保护香港已长期享有的基本自由。只要他能保持香港的繁荣和稳定，大家就会觉得董建华是一个成功的行政长官。简而言之，鉴于港人乐于维持现状、担心丧失自由，以及不信任中央，董建华作为政府首脑的主要任务就是看守监护。事实上，为减缓特区的恐惧，中央并未对特区行政长官做出太高的期望。

由于危机爆发与随之而来的连串事件，民众对行政长官和特区政府的期望发生巨大转变。问题的核心是，在面对不确定的前景时，港人需要董建华发挥政治领袖的作用。他们希望看到董建华有危机管理的能力、积极有为的管治、具前瞻性的眼光、有政治能力促成社会的团结一致并化解矛盾。他们希望从董建华那里得到安慰，得到一种“事情会安然度过，他可照顾大家”的感觉。[31]也就是说，港人这时依靠政府提出解决方案和方向。同时人在困境，总是不愿意面对严酷的现实，对变化思前想后，拒绝痛苦的解决方案，也指望政府的保护。但董建华并没有运用他的领导权威，让大家意识到香港所遭遇的问题并非是任何简单、不费力的办法所能解决的，而问题出现就是要求人们学习新东西。[32]与此相反，他却向大家保证有办法解决问题，社会可依靠他和他的政府。另外，他也没通过辞令向港人“教授现实”的状况。[33]换而言之，董建华没能阻止民众对政府抱持不现实的期望，而这些期望最终都转变成失望。后来，当港人意识到政府也没有什么办法时，大家就把政府的失职，以及自己的失败，都算在董建华的头上。因此，在那些政府大胆的决定和改革尝试都没能使香港的经济恢复繁荣，也没能纾缓人们的困境之后，董建华的政治形象就遭到致命损坏。

造成董建华政治形象受损的原因，还包括他执政上的一些失误，其中有政府未能救助受经济危机严重伤害的人、他对行为失当官员不分对错地全力支持，以及推出许多不成熟的改革措施。一连串的行为让港人开始质疑政府是否还遵守法治和制度理性，甚至连董建华的优点（他的诚实）也遭到质疑，因为他在放弃其施政中最主要的政策（即"八万五"建屋计划）两年之后，才以顺带一提的方式告知民众。还有，民众也越来越觉得董建华做事优柔寡断，而且不谙民情。必须承认，大家还是把董建华看成是非常勤勉、谦和，以及对香港有强烈奉献精神的人，只是这些特点都不足以保住其正面的政治形象。

董建华政府陷入的处境已使其很难有效施政，这主要表现在：香港的经济危机持续发酵、社会和经济问题涌现、社会和政治冲突不断、政治疏离感普遍；同时表现在：民众对政府怀有敌意、董建华日益衰落的政治形象、行政与立法紧张的关系、民众的要求令政府超负荷运转、捉襟见肘、财政困难越来越严重，以及社会结构正一步步松动瓦解等。香港社会并没有像董建华设想的那样越来越去政治化，而是陷入严重的政治动荡中。董建华缺乏处理不断出现的政治冲突的能力，使持续不断的政治争拗更剧烈。无疑，董建华的管治策略事实上已彻底失败，不仅未能达到去政治化的目的，反而成为政治化的营养剂。

董建华管治策略和去政治化设想的失败，有两个说明问题的事实，一是其社会支持基础的销蚀，二是其管治联盟的分裂。这两个事实表明，董建华政府失去了他两大支持群体，即基层民众和商界的可靠支持。底下阶层备受失业、生活水平下降和陷入贫困的困扰，他们对董建华没有兑现其儒家传统的仁厚政府感到非常失望。特区政府在经济困顿之际收紧社会福利的决定，以及无力恢复香港经济的繁荣，引起了社会的普遍不满。同时，社会阶级意识和政治冲突明显增加，尤其是贫富差距问题持续恶化，港人对董建华政府给予商界的特殊地位越来越不能容忍。我在1999年进行的全港性调查表明，[34]近一半（46%）受访者认为特区政府较照顾富人的利益，只有16%的受访者认为政府比较照顾普通

大众的利益，另有25%的受访者相信政府两方面同等重视。民众对董建华和特区政府的不满，也因以下因素而被逐渐放大，包括越发激烈的官民冲突、民众失去对新政府的信任和信心，以及社会对政府行为的抵抗。到董建华第一任期结束时，政府的任何新举措都难以得到民众的认同，更不用说需要百姓付出和牺牲利益的政策了。

在另一边，商界团体与董建华政府越发疏离。尽管董建华政府具有亲商界的倾向，商界人士仍认为董建华太顺从民粹的要求。除此之外，他们也对董建华的议而不决、经济政策的不一致和混乱的经济干预感到沮丧。最受打击的中小企业因得不到政府的任何支持而充满怨怼，在它们看来，董建华只关心大商家。但是大商家对董建华也有怨言，很多大商家认为，董建华只对他的几个朋友给予特殊优惠政策，因那些人曾影响中央支持董建华担任特区行政长官。总的来讲，商界对董建华政府的不满相当明显。对董建华来说，幸运的是，香港的商界基本对特区政府亲商界的倾向仍很赞赏，对民主派和大众政治的恐惧则仍让它们把董建华作为其利益的主要挡箭牌。更重要的是，由于中央支持董建华，这些商人为不得罪中央，一般不会公开批评他，但也不是全心全意地支持他的施政。因此，董建华除得到几个因其执政而受益的商人支持外，几乎无法指望商界提供可靠的支持。

香港的中产阶级从来不是董建华政府的支持者。他们得益于香港经济繁荣，因此回归前是一个颇为志得意满和稳定的社会阶层。回归后的经济危机则彻底改变了中产阶级的生存状况。失业、职业不保、生活水平降低、自己及后代经济机遇的减少、负债和破产等，都使中产阶级第一次感受到近在眼前、越来越大的威胁，因此，他们变成充满怨气和不安的社会阶层。中产阶级对董建华政府的不满迅速蔓延，而且确信政府只是一味地照顾高收入、低收入阶层，而有意识地忽略他们。中产阶级的这种状况、他们的愤怒和沮丧，迟早会转变成中产阶级的政治行动，以反对香港政府、低下阶层和特权阶层。

支持中央的力量（主要来自社会基层）与特区政府也日趋疏离，虽因中央的缘故他们仍要支持董建华。支持中央的阵营内部分化也越来越明显，一方面反映了商界和劳工界的分歧，另一方面也反映了董建华的支持者与恶意批评者之间的分歧。民建联与工联会之间紧张的关系，正是支持中央的阵营分化的表现；另一事实就是支持中央的势力在香港经历经济危机和社会充满不确定时，在公共政策上无法保持观点一致。尽管如此，在民众对董建华失去信心时，支持中央的阵营不得不加大力度支持他，尤其是政府推出具争议和不受欢迎的政策时。由于支持中央的阵营希望向主流社会靠拢，从而甩掉他们长期受排斥的形象，因此，在社会反对新政府声音越来越大的情况下，他们对董建华的支持也不再那么坚定。

总之，随着支持董建华政府的社会基础的减少，他的管治联盟也肯定会分裂，原因很简单，越来越多的精英不愿与一个民望下滑的政府搅在一起。高级官员与董建华之间的冲突，特别是他与陈方安生几近公开的矛盾，已发展到将要爆发的程度。两人的矛盾，最后以陈方安生于2001年年初“自愿”辞职告终，但她留下的是缺乏安全感的公务员，后者不明白他们在香港政治体制中的角色，也不知道该如何处理与中央、与行政长官，以及与那些以“政治任命”为名拉入政府的官员之间等诸多关系。自回归以来，公务员的威望明显滑落。我在1999年调查的结果表明，只有30%的受访者对公务员体制有信心，31%的受访者信任他们。高级官员的情况更糟，只有23%的人在2000年的调查中表示信任他们。显然，百姓对公务员大失所望的原因，是他们在特区政府的表现实在不能令人满意。另一个可能的原因是，大家看到特区官员在政策失败时，既不愿承担政治责任，同时面对前所未遇的困难时，又不能团结一致应对挑战。由于他们的特点和缺乏训练，这些高级官员不可能迅速回应政治挑战、成为政治领袖。事实上，他们被经济和政治危机搞得不知所措，也逐渐丧失平日的自负和自信，因此并非是董建华政府能依赖的主要力量。高级官员政治上的被动，使新政府在受到攻击时失去防卫的力量，更增加了民众对政府的失望。

在董建华任内的后几年，政治盟友越来越少，使他在政治上日益孤立，没有遮挡。他在行政会议的那些非官守成员（一般相信应是最亲密的盟友），或在政治上极其低调，或毫不相干，这种现象引起极大的关注。这些人不仅在董建华受到困扰时无法援助、帮忙解围，而且也好像被排斥在重大决策之外。[35]随着董建华民望的下降，那些与他关系密切的政治人物也免不了遭殃。

除政治影响力日渐减少，管治联盟也变得越来越不团结。以前立法会内支持董建华政府的两大政党，即民建联和自由党，都变得很武断，也靠不住。由精英组成的自由党，主要代表商界利益，而且希望能成为保守大党，也变得反复无常，很不稳定。而民建联则在中央的要求下，继续对董建华政府给予支持，但为此付出了沉重的政治代价，因这引起党外甚至党内越来越多的不满。两党都对与政府不平等的政治交易，以及董建华吝啬的政治回报感到日益不满和沮丧。两党的负责人甚至公开表达不满，并要求与政府分享更多权力。

到董建华第一任期结束时，其政治盟友的威望已大幅下滑。那些仍与董建华关系密切的人物，社会声誉早消耗得差不多，政治上对新政府已无多大价值。总的来说，行政会议，理论上也是特区最高的决策机构，应是特区最重要的政策制定咨询机关和法定机关。其设立是为保障更好地统筹政府施政，保障特区管治的高度一致性。但被委任的行政会议成员大多是董建华的朋友、成功的商界人士。尽管占据这么重要的位置，很多成员似乎没有意识到他们应起的政治作用。

新政权渐渐丧失其社会支持基础，加之其涣散的管治联盟，都严重削弱了政府有效施政的能力。董建华在位的后期，政治纷争和困境不断，其中主要事件包括：民众对政府的要求越来越多，而政府并没有能力综合梳理这些要求并转化成政策议程，民众几乎对政府所有重大政策都不满；混乱和毫无规律的公共政策；政策的失败和拙劣的改革；各方不断挑战政府权威；日益对立的行政与立法关系；越来越严重的政治权

威和利益集团的冲突；社会冲突蔓延；民粹主义崛起，以及政治不满、犬儒心态、不信任和疏离感日渐增强。新政权已明显失去控制政治形势和设定政策议程的能力，也失去政治和道德影响力，以促进社会团结和官民的团结一致。虽然政府有抵抗民众不断升级要求的权力，却因失去社会支持，已没有大胆尝试和推动新举措的能力。

在这种情况下，政府几乎没有提高税率或其他公共收入来源以解决财政需要的可能性，转而不得不动用政府仍然雄厚的财政储备。一个衰弱的政府留下很大的政治真空，亟需领袖，但还没有其他政治势力填补这一空白。香港很快成为一个缺乏政治领导的社会。港人进入萎靡不振的状态，他们和香港社会都失去方向感。特区笼罩在悲观、恐惧，不满和自我怀疑的气氛中。不论是否公平，董建华成为香港困境的“替罪羊”，也就不足为奇。

结论

我们都知道《基本法》确定了一个行政主导的政治体制，这个体制中，行政长官及其政府可以说完全掌控着公共政策的制定权。不过，像在其他地方一样，制度设计与实际运作并不是一回事。以香港为例，政府受立法会的监察，立法会的决策权虽很小，但却被赋予实质的权力去否定行政长官的政策措施。立法会复杂的选举制度，使立法会议员很难团结一致以作为对抗政府的手段，但是政府也无法在立法会取得可靠和稳定的大多数支持。更重要的是，香港政治体制的局部民主化，与民众享有相当广泛的政治自由共存，政府也没有强制的手段可令民众达到政治上的顺从。特区政府实际上没有组织和控制社会的能力来与其他政治力量争夺话语权。因此，香港的行政主导只存在于宪法中，只有在取得社会的政治和意识形态主导权后，行政主导才能成为政治现实。香港的行政主导体制目前是一团糟，是一个很难驾驭的体制。只有占据此位的行政长官拥有丰富的经验、精明而且具备政治技巧，这个体制才可能良

好运作。对行政长官而言，政治是最首要的工作，也是工作的本质。他必须通过精心设计并形成具政治代表性的管治联盟，来为他的政府构建广泛的政治支持基础。

像董建华那样的政坛新手，哪怕是在最佳的环境下，首要的任务也是赢取政治盟友和建立政治组织。为实现有效管治，董建华应走的第一步就是明确政治计划。行政长官的基本工作就是担当政治领袖，其政治计划的短期目标，就是保障他能管治这样一个政治上分化的社会；长远目标，则是时刻准备并劝说香港的保守势力参与大众政治，使特区的民主化过程得以顺利进行。

然而，董建华自始就把执政重点放到相反的方向上。他希望通过处理社会经济议题，把民众的注意力从政治上转移开。他没有意识到，要想成功改变民众的偏好，满足港人的社会经济需求，他需要拿出一套可行的政治框架。这个框架的核心，就是强大的管治联盟和广泛的社会支持基础。只有如此，董建华才能形成连贯和有效的执政、获得支持政府的立法会多数票、控制公共政策议程的制定、迎接其他政治力量的挑战，并动员社会资源支持其新政策的尝试。考虑到殖民统治留下的严重政治分化局面，这个政治架构的建设需要细致和有策略的政治工作。因为不具备这样一个架构，董建华政府在亚洲金融危机没有爆发以前已遇到了有效施政的阻碍。经济危机突然爆发，及其引发的社会政治动荡，暴露了董建华管治策略中的问题，即在他的策略中，明显没有政治组织的角色。为提高政府的民望，董建华在社会经济领域采取了不少措施，但这些进取的制度和政策改革都没有成功，再次暴露出缺乏政治组织的问题。董建华缺乏支撑他管治的政治基础，致使香港的政治化达到前所未有的程度。

到第一任任期结束时，董建华就特区越来越难以管治的状况进行了自我反省。基于执政5年来积累的经验，他对香港管治的主要问题明显地有了更深入的认识。他意识到需要改变管治策略，特别是应对政治考

量和运作给予高度重视；他也体会到建立团结一致和享有民望的管治联盟，以及扩宽其管治社会支持基础的重要性。

2001年12月，在董建华争取连任的演讲中，他公开承认其管治香港的种种不足，他说："我们的确做了很多工作。但是，在过去的四年半里，我对自己的工作也经常反省。我清楚知道有不足之处。例如，在政策的落实方面，确实存在问题；在推动改革方面，没有充分评估社会的承受能力和平衡各方利益，以及未能妥善地安排各项改革的优先次序；在掌握民情民意方面，仍然需要做得更加细致。对于不足之处，一定会在日后的工作中彻底改善。"[36]他承诺在未来的工作中改善管治策略，以确保政策计划、发展和落实有序而且与时俱进。具体而言，他承诺会更重视民意，引入政治问责制，扩大政府的社会支持基础，并且合理地照顾各方利益。民众对董建华的讲话反应良好，虽然不少人也对其承诺将信将疑。演讲后，董建华的民望因此有明显的提升。

在他的第二任任期，董建华将改变其主要官员的地位，从公务员改为政治任命，从而建立一个理想和目标一致的领导团队，而这些人都要对董建华负责。这种得到中央首肯的香港式"部长制"，表明中央政府对香港政治局势的了解。[37]此外，也说明董建华及其主要官员为赢得民意，已开始改变之前对政治"表现"反感的态度。这个香港式"部长制"有可能成为具更广泛基础的管治联盟，继而赢得更广泛的社会支持。

尽管董建华已决定修改其管治策略，但仍需得到中央认可和商界支持。他必须让中央认识到这样的事实，即与一些对中央不太友好的政治人物分享权力是不可避免的。他还需要在建立较自主的社会支持基础上，得到中央的首肯。对董建华来说，商界对他的理解和支持仍十分必要，因其新的执政策略将改变之前亲商政策的倾向，转向较公平地对待社会各阶层。同时，政治体制还需进一步开放，从而回应社会上日益高涨的参与政治的要求。目前，中央和商界还没有风雨欲来的政治危机紧迫感，仍然认为未来经济的复苏可以解决特区政府面临的不少政治挑

战。一些商界领袖甚至建议动用高压手段对付董建华的政敌，并且收紧香港以往的民主所得。

可以想见，在第二任任期内，董建华将非常努力地尝试担当政治领导的作用，在香港面临重大困难的时期，释放政治领袖的能量。在忽视政治5年之后，董建华明显已经准备好把有效的政治管理放到他管治策略的头等重要位置。

章末注

1.董建华.共同建设二十一世纪的香港[N].参选政纲，1996-10-22.

2.同上。

3.董建华.追求卓越共享繁荣：中华人民共和国香港特别行政区成立庆典　行政长官董建华演辞全文（一九九七年七月一日）.http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/8368/8390/20020605/7451

4.虽然理论上存在用暴力铲除政治反对派的可能，但实际上这是无法想象的事情。它不仅会摧毁民众对香港前景的信心，引起大批港人出走，而且也等于宣布中央政府“一国两制”方针的失败。西方强烈的反对也是不可避免的。考虑到香港非常依赖发达国家和国际社会对其良好的愿望来保障经济繁荣，还考虑到香港作为中国通往世界的桥梁，西方国家实际上对政治反对派形成一种庇护。

5.Lau Siu-kai,“Government and Political Change in the Hong Kong Special Administrative Region,”in James C.Hsiung(ed.),*Hong Kong the Super Paradox:Life After Return to China*(New York:St.Martin's Press,2000),pp.35-57.

6.应该承认，基于当时港人对中央的不信任，董建华与中央的密切关系，也可成为其政治上的包袱。但是，自回归以来，中央一直没有插手香港特区的事务，因此算是表现“正确”，董建华与中央关系密切的正面效果，总的来说盖过了负面效果。

7.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988).

8.调查的总体是年满18岁香港华裔居民，样本为概率样本。首先由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格的人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格的人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。这个样本原有1650个住址，扣除无效和没有使用的住址后，实际数目减少至1410个；调查共成功完成701个访问，回应率为49.7%。

9.Lau Siu-kai,“The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government,”*Government and Opposition*,Vol.34,No.3(1999),pp.352-371.

10.Lau Siu-kai,“The Fraying of the Social-economic Fabric of Hong Kong,”*The Pacific Review*,Vol.10,No.3(1997),pp.426-441.

11.董建华.追求卓越共享繁荣：中华人民共和国香港特别行政区成立庆典　行政长官董建华演辞全文（一九九七年七月一日）.http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/8368/8390/20020605/7451

12.同上。

13.Lau Siu-kai,“The Eclipse of Politics in the Hong Kong Special

Administrative Region," *Asian Affairs*, Vol.25, No.1(1998), pp.38-46; Lau Siu-kai, "The Hong Kong Special Administrative Region Government in the New Political Environment," in Lee Pui-tak(ed.), *Hong Kong Reintegrating with China: Political, Cultural and Social Dimensions*(Hong Kong: Hong Kong University Press, 2001), pp.59-77.

14.Lau, "The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government."

15.Lau Siu-kai, "The Hong Kong Policy of the People's Republic of China, 1949-1997," *Journal of Contemporary China*, Vol.9, No.23(2000), pp.77-93.

16.Lau Siu-kai and Wan Po-san, "Social Conflicts: 1987-1995," in Lau Siu-kai(ed.), *Social Development and Political Change in Hong Kong*(Hong Kong: Chinese University Press, 2000), pp.115-170; Lau Siu-kai, "Confidence in the Capitalist Society," in Lau Siu-kai et al.(eds.), *Indicators of Social Development: Hong Kong 1999*(Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 2001), pp.93-114.

17.Lau Siu-kai, "The Making of the Electoral System," in Kuan Hsin-chi et al.(eds.), *Power Transfer and Electoral Politics: The First Legislative Election in the Hong Kong Special Administrative Region*(Hong Kong: Chinese University Press, 1999), pp.3-35.

18.Lau Siu-kai, "From Elite Unity to Disunity: Political Elite in Post-1997Hong Kong," in Wang Gungwu and John Wong(eds.), *Hong Kong in China: The Challenges of Transition*(Singapore: Times Academic Press, 1999), pp.47-74.

19.根据英文版的《基本法》，这个职位的名称是"Administrative

Secretary”，用“Chief Secretary for Administration”是有悖于《基本法》的。但是后者仍在使用这个事实本身反映出陈方安生的政治能量，她坚持树立起这个职位拥有更多权力的形象。

20.Lau Siu-kai,“Decolonisation*àla*Hong Kong:Britain's Search for Governability and Exit with Glory,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.35,No.2(1997),pp.28-54.

21.香港政坛元老和董建华的前行政会议召集人钟士元，很早就意识到香港行政主导体制在管治上的问题。他提出在目前的体制之下，尽管行政长官拥有巨大宪制权力，但若没有团结一心的领导团队和强大政党的支持，有效管治是不可能做到的事情。根据《基本法》，香港是行政主导，由民选的立法会担任监督和制衡的角色。这种体制行之有效的前提是，行政长官在他的行政机关中应有和他理念相同、相互信任、利害一致、共同进退的主要及高级官员协助。因此，行政长官应由政党提名竞选，助其选举，选举成功后，在社会上和立法会内，协助行政长官制定、解释、推销、辩护和实施政策。理想的情况是，他可以从党内委任那些忠诚和有能力者成为他的主要官员（部长）。香港回归初期，行政长官施政连连失误，却得不到应有的政党支持与协助，行政长官只能无辜地承担由其下属失职所引发的不满。见Chung Sze-yuen,*Hong Kong's Journey to Reunification:Memoirs of Sze-yuen Chung*(Hong Kong:Chinese University Press,2001),pp.303,305。钟士元对董建华执政困境的解释是片面的，因他没有考虑董建华的政治性格和政策取向。尽管如此，他还是看到在香港特区这种行政主导的体制下，行政长官拥有强大的管治联盟和广泛社会支持基础的重要性。

22.2000年的调查的研究总体和抽样方法与1997年的调查相同（见注8）。调查共成功完成1883个访问，回应率为43.4%。

23.Lau Siu-kai,*Society and Politics in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,1982);Lau Siu-kai,“Social Change,Bureaucratic Rule,and

Emergent Political Issues in Hong Kong,”*World Politics*,Vol.35,No.4(1983),pp.544-562.

24.Lau Siu-kai,“Political Order and Democratisation in Hong Kong:The Separation of Elite and Mass Politics,”in Wang Gungwu and Wong Siu-lun(eds.),*Towards a New Millennium:Building on Hong Kong's Strengths*(Hong Kong:Centre of Asian Studies,University of Hong Kong,1999),pp.62-79.

25.Lau Siu-kai,“Hong Kong's Partial Democracy under Stress,”in Yue-man Yeung(ed.),*New Challenges for Development and Modernization:Hong Kong and the Asia-Pacific Region in the New Millennium*(Hong Kong:Chinese University Press,2002),pp.181-205.

26.Lau Siu-kai,“Decline of Governmental Authority,Political Cynicism and Political Inefficacy in Hong Kong,”*Journal of Northeast Asian Studies*,Vol.11,No.2(1992),pp.3-20;Lau Siu-kai,“Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,”*Democratization*,Vol.3,No.2(1996),pp.158-180;Lau Siu-kai,“Attitudes towards Political and Social Authorities,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1999*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2001),pp.55-91.

27.不同的社会以不同的方式重新订立社会契约。在西方，这意味福利国家的退却和劳工保障的削减。例如在美国，20世纪90年代末，公司内和国家层面的社会契约都受到抨击。在旧社会契约中，公司与其雇员之间的协议内容包括：“雇佣关系的永久性，提供长期的工作保障和彼此的投入承担。享有的权利，对所有履行职责和没有违反公司政策的雇员，不仅只有工作保障，而且还要有稳定的收入增加和慷慨的福利。家长式的，以公司为‘家’表现为主雇观点共享。等级，在公司中权力架构和地位界定清晰，公司以外也如此。”参见Marina v.N.Whitman,*New*

World,New Rules:The Changing Role of the American Corporation(Boston:Harvard Business School Press,1999),p.45。这类社会契约已不再是很多公司用以笼络雇员的方式。根据派文（Frances F.Piven）和克洛沃德（Richard A.Cloward）的分析，在国家层面，“工会地位已经窘迫，大部分的会员都走了；福利社会的内容也在缩水；收入和财富之间的差距达到历史的高位。”参见*The Breaking of the American Social Compact*(New York:New Press,1997),p.4。欧洲国家还在挣扎着保持它们的社会契约，但是，变化马上就到，用隆沃思（Richard C.Longworth）的话说：“从前，社会契约是穷人和富人，以及雇主和雇员之间曾经达成的协议，经济变化总是带来收益和痛苦。不过从短期来看，富人更多地得到收益，而穷人则更多地感受痛苦。……社会的契约已经被打破。行动自由的国际企业不再缴税，社会契约就失去了经济基础。而工人反要付更高的税来至少部分地补充契约所需。换句话说，经济上工人自己现在正支撑着社会契约中他们的那部分。……高生产率与更多工作职位和更高薪水之间的联系被扯断了，这是全球化时代改变之一。”参见*Global Squeeze:The Coming Crisis for First-world Nations*(Chicago:Contemporary Books,1998),pp.61,83。还见Evelyne Huber and John D.Stephens,*Development and Crisis of the Welfare State:Parties and Policies in Global Markets*(Chicago:University of Chicago Press,2001);Edward S.Cohen,*The Politics of Globalization in the United States*(Washington,DC:Georgetown University Press,2001).

在东亚地区，根据哈格德（Stephan Haggard）的研究，1997～1998年的亚洲金融危机暴露了“发展与公平并行”模式的问题。这个模式倚靠经济增长和非制度化的方式提供社会保障，而政府只负责提供社会安全网。因此，当社会陷入大范围困境时，政府根本无法应对。这个模式的局限表现在各方面，包括人口老龄化、社会上向流动机会减少、贫富差距不断加大、全球化的负面效果和日益增多的政治争议。相应地，在东亚，政府应在新的社会契约中承担更多社会保障责任。政治争辩可能围绕以下五个政策领域展开：社会保障的内容、改革劳动关系和劳动力市

场的问题、教育、权力下放，以及如何应对长期和结构性贫困。参见*The Political Economy of the Asian Financial Crisis*(Washington,DC:Institute for International Economics,2000).

28.Lau Siu-kai,“Confidence in Hong Kong's Capitalist Society in the Aftermath of the Asian Financial Turmoil,”*Journal of Contemporary China*,Vol.12,No.35(2003),pp.373-386.

29.董建华的确在1998年12月宣布，在其办公室开设一个新闻统筹专员的职位，其职责为：制定公关和传媒策略，承担行政长官办公室新闻发言人的角色，追踪和分析民意调查结果。从后来事态的发展看，该项任命并没有挽回董建华民望下跌的颓势。

30.Richard E.Neustadt,*Presidential Power and the Modern Presidents:The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*(New York:Free Press,1990),p.80.

31.James D.Barber,*The Presidential Character:Predicting Performance in the White House*(New Jersey:Prentice-Hall,1992),p.6.

32.关于在需要变通环境下的领导技巧，参见Ronald A.Heifetz,*Leadership Without Easy Answers*(Cambridge,MA:Belknap Press of Harvard University Press,1994)，如海菲兹（Heifetz）所言，在需要变通的境况下，“一般适合采用更多参与的运作模式，使得责任可以转移到主要的持份者身上，因为问题主要都产生于他们的态度、价值观、习性或当时的相互关系，因此解决问题还是要靠他们自己。”他还勾勒出运用变通性领导力（adaptive leadership）的五个步骤：一是确定变通性的挑战；二是在应对变通性工作时，把痛苦维持在可控的范围内；三是把主要精力放到可解决的问题上，而不是减缓痛苦；四是在他们可承担的范围内，让百姓自己处理这些工作；五是保护那些并没有权威的领导者的声音。

33.所谓“教授现实”就是解释目前的问题和关键所在，最好能利用香港目前和以往的集体经验来解释这些问题作为对未来的指导。这自然需要政治家的洞察力，对出现的问题提出可行的解决办法，以此来赢得民众的政治支持。参见Erwin C.Hargrove,*The President as Leader:Appealing to the Better Angels of Our Nature*(Lawrence:University Press of Kansas,1998),pp.vii-viii,43.

34.1999年调查的研究总体和抽样方法与1997年调查相同（见注8）。调查共成功完成839个访问，回应率为49.7%。

35.在董建华或特区政府宣布重大决策时，许多行政会议成员看来事先也并不知情，例如1998年政府决定介入股票市场从而阻止国际投机炒家；2000年董建华宣布放弃他的主要房屋政策，而且他两年前已经决定放弃，只是没有宣布而已；以及2001年政府决定停止出售“居者有其屋”计划的房屋。

36.董建华参选演说：施政与时并进强化竞争优势（全文）[N].人民网，2001年12月13日.

37.董建华在他的第四份施政报告中提出主要官员政治任命的想法。他承诺会“研究在行政长官领导下，如何加强有关主要官员在不同政策范畴承担的责任。……需要考虑的，包括制定一套相应的聘用制度，明确权责，界定他们在新制度下制定和执行政策所担当的角色”。董建华.二零零零年施政报告[M].香港：政府印务局，2000:30.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“Tung Chee-hwa's Governing Strategy:The Shortfall in Politics,”in Lau Siu-kai(ed.),*The First Tung Chee-hwa Administration:The First Five Years of the Hong Kong Special Administrative Region*(Hong Kong:Chinese University Press,2002),pp.1-39.

第7章　董政府制度与政策改革的社会响应



董建华首个任期的特点之一，就是推出数量繁多的改革措施，显示他希望重塑受亚洲金融风暴肆虐后的香港。这些政策措施涵盖范畴甚广，涉及许多公营机构。其主要目的有两个：一是推动香港转型成为知识型经济体，并增强竞争力；二是提升民众信心，因一场始料未及的经济衰退已令港人陷于自我怀疑和心神不定的状态。

大部分改革举措都出自政府内部高层，有些实际上是董建华自己的得意之作。这些改革的共同特点是：都是自上而下制定的，出于对香港经济未来发展不确定的担忧，以及对政府的恐慌感，这些因素成为推动这些政策的动力来源。就像任何新政权总是担心缺乏民意支持一样，董建华政府也希望通过带领香港走出危机的能力和决心来证明其价值，提升民望。但是，董建华家长式的作风和新政府精英的特色也意味着，对于他们的改革和部分大胆的举措，社会反应与支持都不尽理想。实际上，许多改革项目本身就已对政府内外相关的利益团体带来压力，因此抗拒这些改革的力量已积聚起来。在董建华的不少举措中，他首先未能获得主要官员和公务员的支持，因此这些人往往成为不满的一方，甚至成为蓄意阻碍的力量。

总体而言，作为改革的新信奉者，董建华的改革所获不多。他成功地解散两个市政局，这两个局日趋独立且成为民主积极分子滋生的平台。不过，把市政局的功能转到政府行政部门，并没有很大地改善政府在卫生、体育、文化娱乐和环境领域的管理效果，也没有节省多少公帑。董建华开展的另一项改革是证券与期货市场的合并，以此希望更好地规管金融部门，但也有人提出此举实际上扼杀了竞争。虽然这些改革

也取得了一些成功，但我们无论如何都无法认同董建华的改革措施是成功而出色的，从而对经济、社会和民众的信心产生重大影响。相反，这些改革触动了很多利益团体，给香港社会带来极大混乱，一方面是政府与这些利益团体之间的冲突，另一方面也触发了各利益团体之间的矛盾。董建华为这些改革也付出了民望代价。最终，这些改革要么被打折扣，要么被束之高阁。为挽回民众对其政府的信心，董建华也不得不为其改革方式向民众道歉。[1]

尽管如此，董建华改革也可以说是反映了一个对香港有强烈责任感的人希望为香港建设更美好未来的决心。这些改革遇到问题，其原因来自多方面，包括：设计粗糙、执行不到位、改革的顺序不对等。本文将根据我在2001年进行的全港性问卷调查，[2]集中探讨董建华的改革没能获得民众支持的原因。我将主要关注港人如何看待这些改革措施，包括改革的内容和实施的方式。同时，我还将探讨民众的态度对改革的推动和阻碍作用，因这将影响董建华未来的改革。在交代调查结果时，我会阐述主要变项的频数分布，并比较不同性别、年龄和社会经济地位（包括学历、职业、家庭月收入和主观社会经济地位）人士的异同。[3]

对改革的态度

在经济衰退和面对不确定的未来时，港人好像意识到，为恢复香港竞争力和社会活力，有必要进行制度改革和改变相关政策，但对改革的议程并没有一致看法。其实在经济衰退之前，港人对香港的社会和经济体制的信心就已渐渐减少。[4]民众对香港自由资本主义体制越来越不抱幻想，主要是因为贫富之间的差距越来越大。以前民众相信香港是一个充满机会的地方，经济危机加深了民众对这个想法的怀疑。对香港经济前途的担忧不仅削弱了民众的经济期望，也增加了对改革的接受程度。

有刚刚超过一半（52.9%）的受访者同意，香港的各种制度和政策需进行一些较重大的改革，只有15.1%的受访者持相反观点，还有10.8%的受访者回答“基本同意”。总的来说，民众是支持改革的，这与大众传媒宣传的港人抗拒改革形象形成对比。

在支持改革的受访者中，[5]大部分（44.8%）认为改革的步伐应“不快不慢”；不过，也有34.5%的受访者支持“加速推进”；与此相反，18.1%的受访者希望改革能够缓慢进行。调研结果再次与港人不喜欢改革的流行印象相反，很多人都不同意以缓慢的速度进行改革。此外，大多数（65.1%）的受访者认为这些改革主要应由特区政府推行，说明港人还是在很大程度上依赖领导权威，希望他们采取措施，发动集体力量，带领香港走出困境；很少人认为应依赖其他政治和社会组织的领导，选择立法会、政党、传媒、工商界领袖、社会领袖和学者作为领导的百分比依次是：11.6%、1.5%、1.9%、1.1%、3.8%和5.3%。也就是说，虽然港人认为董建华政府的公信力不高，但在改革的领导权上，除了政府并没有其他可行选择。

改革总是困难的，因它涉及牺牲。更困难的是谁应为改革付出代价。因此当讨论到分担改革代价时，港人好像并没有忍辱负重的决心，而是指望特区政府来承担。在这次调查中，大约有一半受访者（48.1%）很坚定地认为香港若要进行各种改革，特区政府应付出较多代价；相反，只有约1/5（19%）的受访者认为市民大众应付出较多代价。有趣的是，还有不少人（7.7%）认为没有人应为改革付出较多代价。这种态度显示不少港人把政府划分为异类，政府的利益与民众的利益截然不同。

与此同时，民众也基本认为政府有资源推动改革，不用依靠社会的帮助。在调查中，只有25.5%的受访者同意特区政府正面临财政困难，即收入不足以应付开支；大约有一半（46.1%）的人不同意这样的看法；12.2%的受访者回答“基本同意”。就是政府的确遇到财政困难，港

人也倾向于相信政府有资源可以应对，而无须百姓分担。大约1/3（32.7%）的受访者认为政府如果面对财政困难，最应该动用财政储备来处理问题；大约1/4（23.2%）的受访者建议应向富人加税；较少（14.8%）的受访者认为应削减政府开支来渡过财政难关；只有2.3%的受访者同意向全体市民加税的办法。港人只有在确定政府的确遇到财政困难时才同意承担更多负担，如大多数（69.1%）人同意若特区政府面对财政困难，港人应更多依靠自己来照顾自己和家人。简而言之，港人一方面对改革抱积极的态度，但另一方面并不希望为之有所付出。他们希望特区政府既负责推动改革，又承担改革的代价。港人这种不愿意为改革付出成本的倾向，是董建华改革计划的严重障碍。

从表7-1我们能看出，民众认同香港在众多领域需要进行重大改革，尤其是环境保护、教育制度、土地房屋政策、社会福利制度和医疗制度。不过，尽管香港离民主社会还有很大距离，而且自回归以来公务员的表现令人失望，但港人目前也不认为需要对香港的政治制度和公务员制度进行重大改革。讽刺的是，董建华感到满意和骄傲的金融改革，其中包括合并证券和期货交易市场、维持港币与美元挂钩的联系汇率制度、加强对金融机构的监管以及引入金融机构之间的竞争，港人却并不认同金融体制改革的急切性。显然，港人对金融界知之甚少，对董建华的金融改革并不关注，因此他们不能充分理解和欣赏董建华改革的能力。幸运的是，港人对改革的总体要求与董建华提出的改革大体一致，为董建华动员民众支持其改革提供了良好条件。

表7–1　对各项改革的态度（%）

	同意	基本同意	不同意	不知道	拒答
政治体制	40.6	21.5	16.8	20.7	0.4
教育制度	65.6	13.9	8.6	11.7	0.1
医疗制度	49.2	22.3	18.9	9.5	0.1
公务员制度	44.8	21.0	14.6	19.3	0.2
金融体制	19.7	26.0	21.8	32.1	0.4
社会福利制度	52.6	22.1	13.6	11.4	0.2
环境保护	74.2	11.3	4.7	9.6	0.1
土地房屋政策	60.2	16.8	7.2	15.5	0.4

不同社会经济背景的受访者对改革的态度有显著区别，这点在性别上最明显（见表7-2）。总的来说，女性比男性更支持改革，这可能是因她们不是家里的财政支柱，因此受改革的影响较少。不同学历的人对改革有不同的态度，这很能反映他们关注自身的利益。学历越高的人对教育制度改革越热心，因他们对子女教育的需求更关注；学历越低者则越强调社会福利制度改革，希望政府能改善对他们的照顾。同样的取向也反映在不同职业和不同主观社会经济地位的群体中。香港明显没有一个单一支持改革的大联盟。因此，董建华需要就具体改革领域仔细策划，合并积极力量来支持他的改革方案。同时，还要考虑到学历较高者较多不相信特区政府正面对财政困难。

表7-2　不同社会经济背景受访者对各项改革的支持（%）

	政治体制	教育制度	医疗制度	公务员制度	金融体制	社会福利制度	环境保护	土地房屋政策
整体	40.6	65.6	49.2	44.8	19.7	52.6	74.2	60.2
性别								
男性	52.0	—	—	53.7	27.1	55.0	78.7	69.7

（续表）

	政治体制	教育制度	医疗制度	公务员制度	金融体制	社会福利制度	环境保护	土地房屋政策
女性	50.8	—	—	58.3	32.3	65.2	86.4	73.8
年龄								
18～29岁	—	—	—	61.0	—	65.6	—	—
30～54岁	—	—	—	51.9	—	58.2	—	—
55岁及以上	—	—	—	65.1	—	57.8	—	—
学历								
小学	—	71.4	—	—	38.4	62.6	—	67.1
中学	—	71.9	—	—	30.1	59.7	—	73.5
专上	—	84.4	—	—	21.8	55.8	—	71.3
职业								
体力劳动	—	67.6	—	47.1	—	61.7	—	—
文职/销售/服务	—	71.2	—	58.0	—	60.0	—	—
管理/专业	—	82.6	—	55.8	—	56.6	—	—
主观社会经济地位								
下层	—	—	—	62.6	—	62.8	—	—
中下层	—	—	—	56.7	—	61.7	—	—
中层及以上	—	—	—	52.5	—	57.2	—	—

对董建华改革的态度

当然，对改革总体持积极的态度，与积极支持具体的改革不完全是一回事，其原因很简单，因为后者要付出代价。具体改革方案经常使不同的利益团体或阶层陷入相互争斗，大家会争论相关政策措施和决定的恰当性。更重要的是，有些改革可能已遇到阻力，甚至搁浅。因此，当被问起董建华提出的改革措施时，不论是正在推行的还是行将出台的，港人对这些改革的态度冷淡也是意料中事。正如表7-3的数据清楚地显

示，董建华的改革只得到部分港人的支持。不过，董建华的改革确实得到了部分民众的支持，这个事实本身就让我们对流行的说法，即港人强烈反对董建华改革的论断产生了怀疑。

表7-3　对董建华改革的态度（%）

	同意	基本同意	不同意	不知道	拒答
政治体制	29.4	23.8	18.7	26.9	1.1
教育制度	41.8	17.3	25.9	14.5	0.5
医疗制度	35.6	24.8	25.1	14.0	0.5
公务员制度	31.6	28.2	20.4	19.1	0.6
金融体制	21.2	31.3	13.9	33.0	0.7
社会福利制度	36.1	24.9	21.3	17.0	0.6
环境保护	48.1	23.4	13.9	14.4	0.4
土地房屋政策	34.1	24.5	22.1	18.7	0.6

从表7-3可以看出，董建华的改革没能激发受访者热情的支持，但其改革的重点领域，即教育和环境保护都得到了较高的民意支持。不同社会经济背景的受访者对董建华的改革也持不同态度，如年龄较长、家庭收入较低、主观社会经济地位较低，以及体力劳动者，均较其他人士更支持董建华的改革（见表7-4）。考虑到社会经济地位相对较高的港人认为改革对他们来说是付出的多、得到的少，因此这些人对董建华的改革心存疑虑也是意料中事。不仅如此，这些人对董建华政府也不那么信任，因此也可预料他们对董建华的改革是持怀疑态度的。

表7-4　不同社会经济背景受访者对董建华改革的支持（%）

	政治体制	教育制度	医疗制度	公务员制度	金融制度	社会福利制度	环境保护	土地房屋政策
整体	29.4	41.8	35.6	31.6	21.2	36.1	48.1	34.1
性别								
男性	43.1	—	—	—	37.3	—	—	—
女性	37.7	—	—	—	23.9	—	—	—

（续表）

	政治体制	教育制度	医疗制度	公务员制度	金融制度	社会福利制度	环境保护	土地房屋政策
年龄								
18～29岁	31.1	—	37.7	39.2	29.7	36.1	46.3	34.4
30～54岁	39.6	—	40.4	35.7	30.9	40.8	56.5	39.2
55岁及以上	57.3	—	50.0	54.5	42.0	62.2	66.2	62.8
学历								
小学	52.9	—	—	—	—	—	—	48.2
中学	38.6	—	—	—	—	—	—	44.2
专上	36.4	—	—	—	—	—	—	31.8
职业								
体力劳动	52.2	51.1	—	—	—	54.8	—	53.2
文职/销售/服务	42.2	57.5	—	—	—	30.7	—	39.0
管理/专业	33.7	41.3	—	—	—	32.1	—	28.2
家庭月收入（港元）								
15 000以下	48.4	56.5	—	—	—	51.8	—	51.2
15 000～39 999	42.6	48.0	—	—	—	40.8	—	38.9
40 000及以上	28.9	39.3	—	—	—	33.7	—	31.8
主观社会经济地位								
下层	50.0	—	50.4	—	36.6	49.6	—	53.5
中下层	39.7	—	41.7	—	36.3	48.8	—	44.7
中层及以上	38.0	—	38.2	—	28.7	38.3	—	36.3

为能较全面地展示港人对董建华改革的态度，我们也设计了问题来衡量他们对董建华具体的改革和改革建议的支持程度。表7-5列出了相关的调查结果。

不出我们所料，所有被认为会影响他们利益的改革都得不到受访者的支持。这些改革包括：减少社会福利、尽量把政府工作交由私人机构承办、要求市民为自己的医疗费用储蓄、开征新税项、增加公立医院的

收费、输入内地人才、“八万五”房屋政策和减少对大学的资助。所有这些改革都将在一定程度上减少政府在福利和服务上的承担，并会使劳动力市场更具竞争、提高税收，并有可能降低港人的生活水平。因此，这也难怪社会上对这些改革不很积极。

从另一方面看，那些对香港整体有益，而政府和港人又好像不需付出太多代价的改革，还是受欢迎的。这些改革有：协助港人到内地居住和就业、推广中文教学、建立港人的国家观念和民族意识、兴建数码港和迪士尼乐园。

另一些受欢迎的改革大多数以公营机构为目标，特别是那些涉及减少公营机构开支、提高政府部门效率以及加强政府部门的政治问责改革，具体包括：改变公务员的“铁饭碗”制度、招揽商界人才加入公务员队伍和引入高层官员问责制。在港人眼里，这些改革对他们有益处，因为会给他们带来一个结构简单、回应迅速、更有效率和更廉洁的政府。

表7-5　对董建华具体改革措施的态度（%）

	同意	基本同意	不同意	不知道	拒答
减少社会福利	10.5	9.1	75.2	5.0	0.2
尽量把政府工作交由私人机构承办	24.1	12.4	52.8	10.6	0.1
要求市民为自己的医疗费用而储蓄	21.4	11.9	60.7	5.7	0.2
改变公务员的“铁饭碗”制度	51.7	11.9	22.9	12.9	0.6
开征新税项	16.2	14.7	57.2	11.2	0.7
招揽商界人才加入公务员队伍	38.9	15.5	28.6	16.8	0.2
引入高层官员问责制	57.3	10.2	10.5	21.7	0.4
增加公立医院的收费	11.1	12.9	72.7	3.3	0.0
协助港人到内地居住和就业	41.7	18.9	29.2	10.0	0.2
推广中文教学	44.8	16.4	28.5	10.2	0.1
建立港人的国家观念和民族意识	60.8	17.6	7.2	14.0	0.4
输入内地人才	24.5	19.5	49.1	6.4	0.5
“八万五”房屋政策	24.0	15.2	42.5	17.9	0.5
兴建数码港	43.7	18.1	15.6	22.4	0.2
兴建迪士尼乐园	62.2	14.6	13.9	9.2	0.1
减少对大学的资助	5.4	11.7	73.1	9.6	0.2
减少公务员人数	30.2	21.0	35.1	13.3	0.5

总之，像其他地方的人一样，港人对董建华改革的态度也是从自身利益出发来评价。虽然意识到陷入困境时需要改革，但港人还没能从集体利益的角度看待这些改革。如表7-6所示，不同社会经济背景的受访者对董建华政府具体改革措施的态度差异颇为明显。如男性比女性更支持政府的具体改革措施。考虑到他们利益的不同，大家对具体改革措施态度不同是很正常的事，年龄、学历、职业、家庭收入和主观社会经济地位不同的社群，大都对他们认为有利于自己的改革表示支持，而反对那些可能导致他们利益受损的改革。相应地，每个具体的改革措施有它自己聚合在一起的支持者或反对者。虽然董建华改革的总体目标是提升香港经济竞争力，但却没有一个以支持他改革为目标的联盟。因此，董建华政府必须针对不同的改革，筹划好改革支持者联盟，从而使改革达到目标。

表7-6　不同社会经济背景受访者对董建华具体改革措施的支持（%）

	减少社会福利	私有化政府工作	市民为医疗费储蓄	改变公务员“铁饭碗”	开征新税项	招揽商界人才	引入高官问责制	增加公立医院收费
整体	10.5	24.1	21.4	51.7	16.2	38.9	57.3	11.1
性别								
男性	—	—	—	63.9	21.4	—	80.5	12.9
女性	—	—	—	54.7	14.7	—	63.7	9.8
年龄								
18~29岁	—	29.3	28.0	56.8	12.3	—	64.2	10.2
30~54岁	—	27.6	21.3	61.7	19.9	—	75.9	13.3
55岁及以上	—	23.2	22.7	55.1	19.0	—	73.9	7.4
学历								
小学	11.8	20.9	19.3	48.5	15.4	42.8	65.1	6.3
中学	10.5	26.0	19.7	60.1	18.1	44.7	71.9	10.5
专上	11.5	36.6	35.7	71.6	22.8	57.0	84.4	21.3

（续表）

	减少社会福利	私有化政府工作	市民为医疗费储蓄	改变公务员“铁饭碗”	开征新税项	招揽商界人才	引入高官问责制	增加公立医院收费
职业								
体力劳动	—	18.4	18.8	53.6	20.9	39.7	73.6	10.5
文职/销售/服务	—	31.1	19.1	52.8	16.3	40.4	70.4	10.8
管理/专业	—	35.2	32.3	74.9	20.7	58.6	81.3	18.0
家庭月收入（港元）								
15 000 以下	10.2	21.7	15.7	53.5	—	42.2	—	7.6
15 000 ~ 39 999	9.5	27.4	20.0	63.2	—	46.1	—	9.7
40 000 及以上	14.7	35.5	33.6	66.3	—	57.7	—	30.6
主观社会经济地位								
下层	—	20.4	18.0	54.2	17.6	41.3	75.0	3.9
中下层	—	24.9	20.4	61.1	18.9	44.7	77.6	8.8
中层及以上	—	31.5	26.4	61.5	18.2	51.1	69.6	17.1

	帮港人到内地生活	母语教学	国家观念民族意识	输入内地人才	“八万五”房屋政策	兴建数码港	兴建迪士尼乐园	减少大学资助	减少公务员人数
整体	41.7	44.8	60.8	24.5	24.0	43.7	62.2	5.4	30.2
性别									
男性	50.2	—	—	31.3	—	—	—	—	41.1
女性	41.9	—	—	20.3	—	—	—	—	27.3
年龄									
18～29岁	35.5	42.2	57.7	19.2	22.4	56.3	—	2.4	20.2
30～54岁	47.8	49.8	72.8	25.1	27.7	53.7	—	4.7	38.9
55岁及以上	52.4	57.9	78.7	35.5	41.6	70.1	—	13.3	35.3
学历									
小学	44.1	57.6	—	22.0	45.9	68.5	—	10.1	27.9
中学	45.6	51.0	—	24.1	27.0	54.8	—	3.0	32.6

（续表）

	帮港人到内地生活	母语教学	国家观念民族意识	输入内地人才	“八万五”房屋政策	兴建数码港	兴建迪士尼乐园	减少大学资助	减少公务员人数
专上	51.3	38.5	—	37.0	17.5	50.0	—	8.3	48.7
职业									
体力劳动	—	56.9	—	16.4	34.6	62.2	—	—	32.1
文职/销售/服务	—	50.0	—	23.6	28.1	55.6	—	—	27.9
管理/专业	—	42.0	—	31.0	15.9	45.5	—	—	44.6
家庭月收入（港元）									
15 000 以下	—	57.7	—	24.0	38.0	63.8	—	—	35.4
15 000～39 999	—	50.0	—	20.1	26.9	54.5	—	—	32.0
40 000 及以上	—	35.2	—	41.1	13.6	43.7	—	—	53.4
主观社会经济地位									
下层	45.0	—	78.6	23.8	42.1	69.7	—	—	—
中下层	47.0	—	70.2	23.5	26.6	55.1	—	—	—
中层及以上	47.0	—	67.0	29.3	24.6	52.4	—	—	—

对董建华推行改革的态度

除了民众对董建华改革内容的看法外，特区政府落实这些改革的方式也是港人是否支持改革的重要因素。事实上，改革实施的方式可能比内容更重要，因为这决定了董建华是否能就改革必要性、改革方案的成熟性和可行性说服民众，让大家相信改革有益处，尽管需要付出一些代价，而且改革对每个人都是公平的。也就是说，为能成功地实施改革，董建华需要民众的支持。调查结果显示，港人基本上并不反对改革。因此，总的来讲，董建华改革的失败应归因于改革实施的方式。很明显，这些改革搞得一团糟的主要原因是政治领导失败。

表7-7反映了社会对董建华改革实施方式的态度。受访者对董建华改革的总方向还算抱以支持态度；但有近一半的受访者不认同董建华的改革方向，或没有回答相关问题，就再次说明了董建华改革没能动员民众的支持。同样地，虽然有近四成的受访者同意董建华的改革对香港整体有益处，但更多的人却对此不很确定。

不过，民众明显地忧虑董建华改革带出的后果。考虑到那些因利益受损而举行多场抗议活动反对改革的情形，只有不足三成的受访者明确不同意改革会造成社会不稳定，也就不足为奇。更让人担心的是，尽管港人对改革还是持正面的态度，但民众对董建华这个改革者的信心却很低，只有两成受访者明确认同董建华有能力成功推行他提出的各种改革。因为多项改革都是自上而下推动，不少受访者都没有机会参与政策的商讨（不足三成认同改革经过广泛的咨询），但却被要求承受结果，他们都可能感到气愤。更重要的是，对大多数港人来说，改革的过程并不公平，因为他们认为董建华的改革并没有在不同的社会阶层和利益团体之间公平地分配所得或承担需要付出的代价。故此，近一半的受访者不同意董建华的改革能照顾到各方利益，他们觉得董建华没能成功平衡受改革影响的利益各方。同样地，近四成半的受访者不同意董建华的改革对社会各方面都公平。

表7-7　对董建华推行改革的态度（%）

	同意	基本同意	不同意	不知道	拒答
董提出的改革方向	24.8	25.9	26.5	22.0	0.7
董的改革对香港有利	39.5	22.3	21.8	15.9	0.5
董有能力成功推行各种改革	20.4	22.4	42.0	15.0	0.2
董的改革经过了广泛的咨询	28.3	12.7	41.2	17.4	0.4
董的改革照顾到了各方的利益	20.6	17.2	47.3	14.7	0.2
董的改革对社会各方面都公平	19.8	20.1	43.6	16.3	0.2
董的改革造成社会不稳定	30.9	23.2	27.4	17.9	0.6

如表7-8所示，不同社会经济背景受访者对董建华推行改革的态度大多有显著区别。如我们所料，年纪较长者不仅更支持董建华的改革，而且对改革实施的办法也相对较满意；学历较低者对改革更有热忱；体力劳动者比白领雇员更肯定改革；与此相同，那些自视为社会较低阶层者也比其他人对改革更有好感。

表7-8　不同社会经济背景受访者对董建华推行改革的支持（%）

	改革方向	改革对香港有利	有能力成功推行改革	改革经过广泛咨询	改革照顾各方利益	改革对各方公平	改革造成社会不稳
整体	24.8	39.5	20.4	28.3	20.6	19.8	30.9
年龄							
18～29岁	22.5	35.6	13.3	19.2	5.9	5.9	34.5
30～54岁	29.9	44.3	19.2	31.8	19.9	18.8	41.6
55岁及以上	50.0	66.2	50.4	59.2	57.1	59.3	28.6
学历							
小学	—	64.0	38.0	52.0	45.6	49.4	39.0
中学	—	43.1	21.1	32.2	19.6	17.8	36.1
专上	—	38.5	15.8	21.5	10.7	9.7	41.7
职业							
体力劳动	42.3	60.0	26.5	44.7	34.8	30.1	—
文职/销售/服务	23.3	38.4	16.8	25.5	15.8	18.2	—
管理/专业	24.7	32.2	12.8	20.7	9.4	8.6	—
主观社会经济地位							
下层	38.9	—	33.1	46.4	—	37.8	38.8
中下层	26.6	—	25.1	30.3	—	22.5	43.3
中层及以上	32.8	—	18.3	30.1	—	17.6	33.2

对董建华改革的其他关注

社会上比较流行的看法是，董建华的改革遭到港人强烈抵抗的原因是同时推出的举措太多，而且改革的速度太快。我的调查结果反驳了这个看法，认为董建华政府提出的改革是“太少”、“适中”和“太多”的受访者比例分别是28.8%、17.4%和27.3%，即并非很多人因董建华改革的数目太多而拒绝他的改革。同样地，关于改革步伐，少于1/3（31.5%）的受访者认为董建华政府推行改革的速度“太快”，事实上，28.8%的受访者抱怨改革步伐“太慢”，有15.7%的受访者认为“适中”。

看来问题的核心是港人没能把董建华倡议的改革与自身的利益联系起来，因此对改革很冷淡。只有非常少（8.6%）的受访者觉得董建华政府推行的各种改革对市民大众最有利，另有11.2%的人认为对社会整体最有利。相反，29.8%的人相信工商财团是这些改革的最大受益者，也有14.2%的人认为从改革中受益最多的是政府自身，反映出港人的政治犬儒心态。

同样地，港人对董建华改革的动机也认识不清。对董建华来说非常不幸的是，只有很小比例（14.7%）的受访者认为改革的主要目标是造福市民大众，尽管也还有将近1/4（23.2%）的人认为改革是为了香港的未来。11.4%的人认为改革是因董建华希望节省政府开支，4.9%的人把改革的动机归因于自我提升，认为改革是董建华提升自己声望的手段。最令人不解的发现是，居然有22.3%的人认为改革的主要目标是讨好中央政府，反映出港人对董建华的一个普遍看法，即他是因中央政府的支持才得以成为特区行政长官。

不过另一方面，港人也不认为他们的利益因董建华改革而受损，这种态度也许可以缓解民众对改革的反对。大多数(58.5%)的受访者认为自己的利益没有因董建华政府的改革而受到损害，只有29.6%的受访者持相反观点。在这些认为自己利益遭侵害的人中，多于一半（53.9%）的受访者明确表示不愿意牺牲个人利益来换取改革成功。只有15.6%的受访者情愿做出自我牺牲，同时22.2%的受访者的回答是“基本同意”。

不同社会经济背景受访者对改革数目和步伐的态度都有显著差异。中年人、学历和家庭收入偏高者，均不太满意改革的数目和步伐，认为改革太多而且步伐太快；同时，他们对董建华的改革动机持更强的犬儒心态，也更倾向于相信自己的利益因改革而受损。换言之，董建华的改革没能得到最能帮助他成功的社会阶层的有力支持。

结论

总而言之，港人认识到，在经济逆境中进行改革是必要的，而且期望特区政府在改革中发挥主导作用；他们基本上同意董建华的改革方案，包括改革的数目和步伐；整体上并不认为董建华的改革损害了其利益，不过也不认为他们能从这些改革中获益。

港人怀疑董建华是否有能力成功推动这些改革；对董建华推出的各项改革是否能平衡各方利益没有信心。另外，他们也担心由改革引发的社会不稳定。

虽然港人明白改革的重要性，但却无法把这些改革与自身的利益联系在一起。考虑到政府的财政状况仍然良好，他们并不愿意牺牲个人利益以支持董建华的改革。因此，董建华希望动员社会力量支持他的改革将是一件非常困难的事情。

短期来讲，为能团结民众对其改革的支持，董建华的改革应首先从公营机构入手，公营部门改革若能在短期内取得明显效果，民众对董建华改革能力的信心将提升，继而有助于推动那些需要港人做出牺牲的改革。至少，公营部门改革的成功，可提升董建华实施改革最需要的士气和政治威望。最终，考虑到香港弥漫的政治犬儒主义和政治不信任感，董建华政府需花大量的时间和精力，使民众相信其推行改革的努力是必要的，也是可行的。

章末注

1.在2000年的施政报告中，董建华用这样的表达间接地承认了错误，他说："总结早前的经验，我们今后推行改革，会更注意采取有效的沟通方式，作充分咨询，尤其是仔细聆听反对的声音；在推行时更要精心策划，事先全面评估对有关各方带来的影响，分别处理，并且准备好各种配套条件，及时解决在推行期间出现的问题。"参见董建华.2000年施政报告[M].香港：政府印务局，2000：8。在他争取连任的讲话中，他更坦率地为失败的改革承担责任："在过去四年多的任职期间，我经常反省自己的工作，清楚知道施政的不足之处：在政策的制定和落实方面，确实存在问题；在推动改革方面，未能充分评估社会的承受能力、平衡各方利益以及妥善安排各项改革的优先次序；在掌握民意民情方面，仍然需要做得更加细致。"参见董建华.我对香港的承诺[M].香港：中华商务安全印务，2002：4。

2.调查的总体是年满18岁香港华裔居民，样本为概率样本。首先由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格的人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格的人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。这个样本原有2000个住址，扣除无效和没有使用的住址后，实际数目减少至1609个；访问员共成功完成822个访问，回应率为51.1%。

3.本文利用卡方检验（chi-square test）来判断变项之间的关系，显著水平低于0.05者，即被视为存在显著的差异。为简化数据，文中表格省去未达统计显著水平的数据。

4.Lau Siu-kai,"The Fraying of the Socio-economic Fabric of Hong Kong,"*Pacific Review*,Vol.10,No.3(1997),pp.426-441;Lau Siu-

kai,“Confidence in the Capitalist Society,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1999*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2001),pp.93-114.

5.这些人包括同意改革和回答“基本同意”的受访者。

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“Attitudes towards the Institutional and Policy Reform Initiatives of the Tung Administration,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2001*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2003),pp.1-27.

第8章　新政治游戏规则与特区的管治[注]

所谓“政治游戏规则”（political rules of the game）是指由正式的、植根于宪制规定的政治规则，和非正式（informal）的、来源于现实政治运作的政治规则共同塑造得出的政治游戏规则的统称。正式的政治游戏规则，包括由宪法或法律所订立用以规范不同游戏参与者（例如行政机关、立法机关、法院、政党、传媒、工会、商会、公民团体）行为的规则，以及厘定其相互之间关系的规则。非正式的政治游戏规则指用以规范不同游戏参与者行为及实际存在但又非明文规定的规则，以及界定其相互之间关系的同类型规则。正式的政治游戏规则又与非正式的政治游戏规则不断互动，各自谋取政治主导权和话语权。正式与非正式的游戏规则往往相互矛盾，令人无所适从。一个社会的政治游戏规则通常从政治人物、组织、制度和势力之间的互动过程中衍生出来，这些互动包括政治冲突、政治结盟、政策的制定和推行、意识形态和政治主张的建构和交锋、群众的动员与组织等。游戏规则也同时反映了该社会的政治状况、政治信任、政治文化和历史发展等情况。

每一个国家或社会一般都拥有正式与非正式的政治游戏规则，但具体内容则千差万别。历史背景、文化信仰、外在环境、政治势力间的力量对比等因素都有可能导致上述差异。此外，不少社会缺乏一套所有人都认同并遵守的政治游戏规则。不同的政治游戏规则为不同人或组织所依循，从而导致政治冲突和混乱的局面。回归后的香港正是处于不同政治游戏规则不断交锋的环境中，而一套众所遵守的游戏规则尚未建立。

中央不愿意看到这种情况的出现，也在某种程度上始料未及。回归后中央在香港实施的方针政策核心是“一国两制”和保持香港原有制度和生活方式50年不变。[1]“一国两制”方针政策是新中国成立以来“长期打

算、充分利用”对港政策在收回香港后的延伸和体现，符合整个国家和香港的利益。原有制度包括原有的政治制度，而原有的生活方式则包括原有的政治生活方式。当然，中央所理解的所谓“不变”，绝不可能是什么都不改变，因为这是根本不可能的事。中央深刻明白，至少在政治层面而言，中国恢复在香港行使主权，香港脱离英国长达一个半世纪的殖民管治，已经是一个巨变。港人取代英国人在中央授权下进行高度自治又是一大变化。中央力求以“爱国者”而非昔日的“亲英人士”作为港人治港主体更是另一大变化。再者，中央盼望港人在回归后强化国家观念、民族意识、对中央的信任、对内地同胞的感情和主动照顾中央与内地的利益和观点，这些也代表中央乐于看到香港出现一些政治变迁。最后，中央做出“50年不变”的承诺，是要稳定港人对香港前途的信心。“一国两制”的目标，绝非是要永久地在制度上把内地与香港分割开来。中央最终的愿望应是香港与内地融为一体，不分彼此。所以，香港的政治游戏规则在50年或更长的时间内若出现有利于两地最终融合的转变，理应是中央所愿意看见的。

尽管如此，中央的确希望回归后香港的政治游戏规则在某一个根本方面能维持不变，那就是维持行政主导的局面。虽然《基本法》内没有“行政主导”这个名词，但中央领导人和官员，甚至内地法律学者，都经常把行政主导挂在嘴边，并不时强调行政主导的原则已清晰地贯穿在整部《基本法》中，当中既然无可置疑之处，所以也无须特意以专有名词点出。[2]反过来说，中央极为反对“三权分立”的提法，因为该提法意图把行政、立法和司法置于平起平坐、彼此监督的局面。

中央所理解的行政主导政体，来源于它对英国殖民统治下总督主导制的认识，主要有几个方面：[3]一是行政长官的地位不可与立法和司法机关等量齐观。原因是行政长官不但是行政机关的首长，也是香港特别行政区的首长。二是行政长官的职能远比立法和司法机关的职能重要，因要担负确保“一国两制”方针成功落实和《基本法》准确贯彻的重任。与立法机关和司法机关的职能相比，行政长官的职责明显大得多。三是

为确保“一国两制”方针的准确落实，行政长官有权有责促使立法和司法机关依照《基本法》行事。四是无论是行政、立法或司法机关，其权力都来自中央授权。作为权力来源的中央，其与行政长官关系的密切与直接，绝非立法和司法机关可比。行政长官由中央政府任命，并要对中央政府负责。五是行政长官拥有强大的政策主动权（重大政策来源于行政机关）、财政权力和人事任命权。立法机关的权力主要是否决行政机关的提议。虽然立法会具有制衡行政机关的作用，但《基本法》却要求行政和立法关系以合作为主，不希望出现行政和立法不断摩擦甚至僵持不下的情况。从权力配置的角度而言，回归后香港实行的是“强行政、弱立法”的体制。六是司法机关的职能狭窄且具体。它的角色是高度尊重全国人大常委会的权威、认同和应用人大常委会对《基本法》的解释、准确贯彻《基本法》、尊重行政和立法机关在政策制定上的优越地位和权力，并在政治上采取低姿态。《基本法》不期望司法机关积极推动社会变迁、树立新的价值观、蚕食行政权力和夺取公共政策的制定权。《基本法》最不愿看到的就是司法机关主动或被动地扮演政治角色，从而使自己演化成一股政治势力，左右香港的政治局面，甚至导致香港的发展偏离“一国两制”的轨迹。

同时，中央希望行政主导原则不单在政治体制内体现，更希望它在社会上也得到体现。正如行政机关在政治体制内占有主导地位一样，中央设想特区政府在社会中也享有主导地位，那就是尽管特区政府绝非独裁政府，而且受到一定的政治制衡，但也不会因受到社会上任何势力的重大挑战而无法实行有效管治，这些势力包括政党或社会组织。

在中央和《基本法》的构思中，在行政主导体制与中央的支持下，回归后的香港特区政府可充分运用手中拥有的庞大宪制权力，按照《基本法》的立法原意和所订立的政治游戏规则，有效地推行政策和治理香港。当然，特区政府有必要充分照顾政治体制内和社会上的各种意见和利益，其权力和施政计划也在一定程度上受到各方面的掣肘，但其管治工作不会遇到太大的困难，更遑论会出现施政举步维艰或无法管治的状

况。

中央起初之所以对回归后香港的管治情况抱持颇乐观态度，并认定可轻松地以“不干预”原则处理特区事务，原因是中央预期《基本法》所制定的政治理念和政治游戏规则虽不能被港人普遍认同，但仍会为各方面遵守。中央甚至认为，回归前在中央官员与内地学者多年来多次论述和解说下，港人对有关政治理念和政治游戏规则已相当了解，因而不会在这些事情上引发争端。可惜的是，回归后的事态发展与中央的设想大相径庭。香港特区政府在管治上面临不少实际困难。

毋庸置疑，部分困难来自回归伊始遇到的亚洲金融风暴、经济下滑和传染病肆虐的夹击，以及新政府管治经验和能力的不足，而回归后的政治游戏规则只有部分与《基本法》的规定相契合，相当部分则与《基本法》的原意相违背，而不少政治游戏规则属于非正式规则的范畴。这些非正式政治游戏规则虽在《基本法》内缺乏依据，却得到社会上不少人尤其是反对派的拥护。这些规则的最大特征是旨在侵夺和削弱行政长官与行政机关的地位和权力，并壮大立法机关、司法机关和社会上一些机构和组织的力量，从而对行政主导造成极大冲击。不过，纵使如此，回归后特区政府的管治仍有不错的效率和效能。与其他先进国家和地区的管治情况相比，考虑到香港在回归后所面对的各项巨大挑战，特区政府的管治表现其实仍算差强人意，只是没有如中央原先设想般顺畅。此外，必须指出，社会上无论对政治理念或政治游戏规则都未达成共识。社会各界仍就它们争议不休，造成很大的内耗和混乱，并为贯彻行政主导理念增加了难度。

形成一个中央不愿意见到的新政治游戏规则

早在1990年《基本法》正式颁布前，也就是20世纪80年代初期香港的政治游戏规则就已逐渐出现变化，且在回归后持续，从而形成一个与

中央原先设想不同且不愿见到的新政治游戏规则。到1997年《基本法》正式实施时，它所确立的政治理念和政治游戏规则已不完全是回归后香港的政治理念和政治游戏规则了。我们甚至可以说，《基本法》所宣示的政治理念和政治游戏规则，还得要跟那些与其相颉颃的、来自其他地方的政治理念和政治游戏规则互争长短，最后究竟鹿死谁手还未可窥见端倪。无论如何，在新政治游戏规则下，管治困难和政治混乱不可避免，而香港的长远发展和经济竞争力也难免蒙受其害。

第一，形成回归前后新政治游戏规则的因素十分复杂。事实上，“九七”回归本质上已是一大巨变，其政治冲击至为剧烈和深远。它不但涉及两个国家的政治角力，也包含香港政治地位的根本改变（从受殖民管治到实行高度自治）、管治权力的转移、新旧势力的较量和人心民意的波动不稳。在这重大历史转折关头，在不少港人仍抗拒回归和不大信任中央的情况下，期望回归前后香港的政治理念和政治游戏规则大致上保持延续性，实是缘木求鱼。

第二，在中英就香港前途进行谈判期间，在知悉中方已下定决心要于1997年收回香港后，英方主动同意把整个香港（不单是新界）的“主权”与管治权交出，以换取在1997年后香港各项安排（特别是政治体制的设计）上的影响力。英方成功说服中方引入行政长官和立法会的选举，并不断公开诠释何谓“选举”的定义，实际上把“选举”与“一人一票普选”等同起来。事实上，在《中英联合声明》还未正式公布前，英方已偷偷宣布要马上在香港推行代议政制，并在回归前完成政制改革。代议政制改革的首要目标，是要在香港回归前夕成立一个以立法为主导，并经由港人普选产生的政府和立法会。英国人的意图十分清楚，政制改革就是要催生一个“本土”同时又“亲英”的政权。这个政权会在1997年后在中国主权下行使中央授予的高度自治权力，并在实质上架空中国主权。代议政制改革其实旨在让英方扶植它属意的治港人才，让英方可在回归前的过渡期内稳定殖民统治，并完成“光荣撤退”的任务。英方的图谋在中方的洞悉和反对下虽然未能全部得逞，但却在回归前几年利用北

京政治风波，单方面摧毁与中方在政制发展上的合作，并进一步大幅改动原有的殖民地政治体制。尽管中方以“另起炉灶”策略应对，且在回归前夕推翻部分英方引入的改动，但其影响已无可避免地深植于香港的政治格局中。[4]

第三，英方除了对行政机关和立法机关的产生办法动手脚外，也在原有的政治体制各大小方面做出改动，其总体效果是削弱香港总督和行政机关、强化立法机关、壮大反共势力、培育行政机关的“亲民”和问责文化、深化港人的人权和权利意识（但却没有相对应的责任感和义务观念），并扩大港人的政治参与诉求和渠道。这些改动并非以整套计划和大张旗鼓的方式推展，反以个别方式在不同时间引入，过程中一般在社会上没有引发激烈争论，也没有引起太多关注，更没有多少人了解它们对政治游戏规则所造成的影响，因此这些改动在引入过程中没有遇到太多困难。

这些改动数量不少，主要有：立法机关的权力与特权法、人权法、一系列的法定独立机构（例如平等机会委员会、个人资料私隐专员公署、行政事务申诉专员公署）、行政机关尊重立法机关并向其问责惯例、香港总督“走入群众”、以民意代表自命及动员民众作政府的后援、殖民政府“放弃”其一直自诩的“政治超然”或“政治中立”立场，转而大力扶植反共势力并以之抗衡中国政府和反制保守势力，利用和强化亲殖民政府传媒以鼓动反共疑共情绪，赋予官方的香港电台高度独立性和自主权，令其可以更好地发挥针对中方的舆论导向作用。鼓励港人用集体抗争方式向政府和公共机构提出诉求和施加政治压力，把不少原属行政机关的职能和权力移交给一大批只受政府有限度领导的独立机构（例如机场管理局、消费者委员会、医院管理局、房屋委员会）等。

第四，尽管中央政府本意是尽量维持原有的政治游戏规则，但为提升港人对香港前途的信心，并显示高度自治与殖民管治的本质差异，它也同意香港在回归后可逐步推行民主。为表示回归后香港的行政长官不

是殖民管治时形同独裁者的港督，中央愿意授予立法机关对政府实质的否决权和监督权。中央也愿意让不同的政治势力（包括反对派）在政治体制内找到立足之地以保障其利益（当然不同势力并不享有同等的影响力）。此外，为保持政局的稳定，即使在“另起炉灶”的前提下，除改变行政和立法机关的选举办法和成立临时立法会外，中央没有下大力气撤销英国在回归前所作的诸般改动。随着时间的推移，这些改动越来越成为香港政治游戏规则的固有部分。

第五，反对派（各种亲英分子、民主派和反共势力的统称）利用港人的反共情绪和对香港前途的焦虑不安，大力宣扬和推动香港回归后其属意的新政治游戏规则，并努力使之成为现实。反对派所希望树立的新政治游戏规则，与中央的期望南辕北辙。它的大前提是名义上承认中央政府对港拥有主权，但实质上企图让香港与内地政治割裂，把香港打造成为独立的政治实体。由于反对派在港人心目中享有较高的威望和公信力，他们对“一国两制”、中央对港政策、《基本法》、人大释法、行政与立法关系、选举制度等基本事务扭曲性的诠释，影响了很多港人，从而增加了港人与中央的矛盾。在建构回归后香港的新政治游戏规则过程中，反对派发挥了较大作用。之所以如此，与中央在回归后头7年基本上不过问香港内部事务有关。在那7年里，反对派几乎垄断了政治上的话语权，随心所欲地塑造港人对政治的认识和理解。在回归前，由于中央官员和内地学者不断高姿态讲述和宣扬中央对港政策和回归后的各种安排，反对派加上英方的政治宣传尚不至造成“一言堂”的局面。中央官员和内地学者在回归后头7年的沉默寡言，对反对派的言论不予反击驳斥，遂令反对派在打造香港的新政治游戏规则上有可乘之机。

第六，香港在回归前后的急剧社会经济变迁，对新政治游戏规则的形态有明显影响。“一国两制”的要义，是保持香港原有的资本主义制度和生活方式50年不变，借此强化港人及投资者对香港前途的信心。但事实上不断变迁才是香港的常态，所以《基本法》所规范的香港各方面的状态，不可避免地会与不断变迁的状态相抵触，并因而引发社会矛盾与

摩擦。一些人自然会提出修改《基本法》的要求。不过，要改动一部带有宪制性质的法律并非易事。一方面，中央不会随便答应，担心引起港人对港政策的忧虑；另一方面，原有制度的既得利益者也必然会起而反对。事实上，为抚平港人怕变的情绪，中央把修改《基本法》的程序弄得十分艰难复杂，实际上让少数利益方拥有颇大的否决权。

自《基本法》颁布以来，香港出现的一些重要转变包括：现代服务业（尤其是金融业）快速成为香港经济体系的支柱、高附加值和低附加值产业并存而形成的二元经济结构、贫富两极化情况严重、中产阶级日趋不安与不满、中产阶级出现两极分化、部分中产阶级人士成为反建制力量的中坚、大资本家的政治野心与影响力不断膨胀但同时又内斗不断、大商家与中小商人的矛盾显著、香港的国际竞争力有下降趋势、一个具排他性的上层阶级逐渐成形、社会向上流动机会未随教育程度提高而相应增加、向下社会流动则有上升趋势、阶级矛盾激化、政府增加介入经济和社会事务、整体社会福利负担越趋沉重。

第七，与社会变迁同时出现的港人思想心态的转变，也是塑造新政治游戏规则的重要因素，[5]其对新政治游戏规则的形成具较明显关系的转变有数项。一是港人对各种政治与社会权威机构与领袖的信任与尊重下滑。无论是政治人物、政府官员、社会贤达、专家学者、宗教领袖，皆无一幸免。二是反精英主义和民粹主义的抬头。人们对政府、政客、社团领袖甚至工商巨贾的言行较多“以小人之心”猜度，容易投以怀疑甚或不屑的目光。三是不少人倾向于推卸责任，诿过于人，视自己为受不公平对待者甚至是受压迫者，从而形成一股难以稀释的怨怼风气。政治人物和政府官员固然成为众矢之的，其他人也难免受害。四是个人权利及利益无限扩张，向政府、社会和他人不断提出诉求和需求，如果不得要领则不惜诉诸集体抗争手段以求得逞。相反，个人对社会的责任、义务和以大局为重的胸襟则颇匮乏。五是港人虽仍重视社会稳定，但却愿意接受社会冲突乃正常现象与合理的解决问题方法，唯暴力行为则不受认可。六是随着贫富悬殊情况日趋严重，港人愈加认为香港社会不公

平，于是对香港的资本主义制度产生怀疑并滋生不满。七是一股厌商甚或仇商情绪萌芽，不同阶层间的矛盾上升。八是不少港人虽不大信任反对派人物，也不认为他们具备执政资格和能力，却不介意借助他们去冲击建制派及其代表人物，以泄心头之恨。九是随着内地经济的崛起、香港经历金融风暴的沉重打击以及对内地经济的依存度日增，港人的自信心下降，取而代之是一种自高自大和自卑自怜交织的复杂但不平衡心态。港人情绪不稳，民情容易躁动。十是在政府相对较强而民间社会相对较弱的情况下，在港人焦虑不安的氛围下，港人对政府产生不切实际的期望和依赖，要求政府承担更多的社会和经济职能，但同时又容易因不信任和不满意政府的表现而变得失望和怨愤，反政府之情遂油然而生。在反对派和日益煽情的传媒的推波助澜下，上述人心的转化更为急剧。

纵使反对派在相当程度上成功利用港人的人心转化来冲击中央和特区政府的政治权威，但在争取香港实行激进民主变革上却力不从心。主要原因之一是港人的实用主义民主观，视民主政治为工具而非理想，同时又对此工具能否有利于香港的繁荣安定心存疑虑，当中尤以中产阶级人士为甚。再者，在离开殖民管治时日尚短之际，港人仍在一定程度上缅怀威权政治，[6]毕竟"二战"后香港的经济奇迹乃是在威权统治下创造出来的。所以反对派从来没能在香港成功发动一个波澜壮阔、有深厚群众基础、持久和有强大政治战斗力的民主运动，并以之成功建构他们所属意的新政治游戏规则。[7]

新政治游戏规则的主要特征

如前所述，中央通过《基本法》力图建构的、在形态上（而非本质上）跟原有以殖民地行政主导政体为骨干的旧政治游戏规则相类似的新规则，在香港回归后并没有完全实现。实际出现的新政治游戏规则的确

在一些方面符合原先设想，但在更多方面因争议太多而尚未明确，甚或是在原来设想之外。因此，特区政府在管治上所遇到的艰难险阻超乎原先估计。反对派和其他能掣肘行政权力的机构与势力，比原先想象的大。

总而言之，各方势力仍在就新政治游戏规则的“最终定形”展开激烈较量，最后的结果现在难以准确预测，但肯定是各方力量对比的结果。不过可以这样说，在中央自2003年放弃以往不干预手法，[8]转而采取措施力图使香港遵循“一国两制”轨迹运转后，香港出现与“一国两制”构想严重脱节的可能性即大大降低。

就其本质而言，香港回归后的新政治游戏规则仍是行政主导下的规则，即特区政府仍拥有强大的政策主动权（即重大政策必须由行政机关提出方有可能成事）及人事任免权（当然在涉及主要官员时需中央首肯）。不过，无论是在立法会内或在社会上它都没有稳定和可靠的大多数人的支持。与此同时，特区政府还需与不少新出现的政治势力交手以维系其管治权威、保护和行使其宪制权力、发挥政治影响力和有效施政。这个不断在演化的新政治游戏规则有若干重要特征，兹分述如下。

特区政权的认受性

作为一个概念，“认受性”（political legitimacy）来自西方，更多是在西方政治学中使用，不过在香港却多在政界、知识界和传媒界使用，一般港人不但不太了解，也根本不会想到它所指谓的东西。

简单而言，某个政权的认受性指它拥有获得认可的执政资格，一般指其管治权得到被管治者的接受。由于香港不是独立政治实体而只是中国主权下的一个特别行政区，其高度自治又来自中央授权，所以特区行政长官的认受性问题不能照搬西方或独立国家的通用方法。那些地方一般强调主权在民，认为政府的认受性来自人民授权，而授权过程往往以

普选政府来体现。

香港的反对势力虽在名义上承认中央拥有对港主权，但心底里却一直视香港为独立政治实体。他们坚持特区政府的权力和认受性来自港人，大力倡议行政长官应由港人以一人一票方式普选产生。《基本法》赋予中央政府对行政长官的任命权及要求行政长官对中央政府负责，这些对反对派而言只是形式和虚文。回归后反对派不断质疑特区政府的认受性，以此为据屡屡挑战特区政府的政策和决定。他们更力图在港人中间宣扬和散播其政治观点，动员港人争取尽快普选特首，以及不断鼓动市民冲击政府的权威和管治。

港人固然不大意识到所谓认受性的问题。更重要的是，他们并没接受政府一定要经由普选产生才具备认受性的观点。事实上，在回归前，殖民政府享有颇高的认受性，而它的基础是来自其施政表现。港人认为香港在战后取得的经济奇迹部分归功于殖民管治，因而更肯定和拥护殖民地政权。[9]尽管回归后实行高度自治，港人从实用角度出发判断政府认受性的倾向并未出现根本变化。因此，反对派难以成功发动港人挑战特首的权威，其策动的公民抗命行动也只获冷淡回应。

不过，反对派的图谋也非完全无效。至少他们把回归后特区政权的认受性搞得混乱不堪。不少港人希望特首应该主要向港人负责、把香港的利益放在中央与国家利益之上、并认为中央在选拔特首过程中应以港人喜好为依归。然而，按照“一国两制”原则，香港的高度自治权力来自中央授权，特首对中央负责，同时也有责任确保“一国两制”方针在港落实和维护包括香港在内的国家利益。依照上述推论，严格而言，特区政府的认受性应源自国家和中央的授权。他要同时维护国家与香港的利益，而香港的最大利益莫过于成功实行“一国两制”。当然，由于中央在任命特首前有一个行政长官的选举程序，所以中央在任命特首时，应充分考虑港人的意见，但这并不表示中央的任命权不是实质性的，更不代表中央承认“主权在民”（popular sovereignty）的原则。

可惜的是，上述这种符合回归后香港作为中国一部分的特区政权认受性的诠释，在港人当中并不普遍，而中央和相关人士也没有大力驳斥反对派的歪论。另外，特区前两位特首因种种原因都没有义正词严地申明自己的认受性基础，这在一定程度上令反对派的认受性主张得到港人认同，从而使特区政府的管治权威受到一些质疑，以至于人们对中央与特首的关系产生误解，为特区有效管治增加了困难。

毋庸置疑，正确的认受性观点尚未确立成为新政治游戏规则的核心特征。

中央与特区的关系

关于在“一国两制”下中央与特区的关系到底应该如何，香港内部迄今尚有不同理解，这对“一国两制”的全面准确实施、中央与港人互信的建立、特区政府的有效管治，都产生了负面影响。虽然回归前中央已竭力讲述“一国两制”下的中央与特区关系应如何理解，但言者谆谆，听者藐藐，反对派人士、部分法律界人士、部分学者以及传媒都锲而不舍地向港人灌输另一种论述，其共同点是尽量削减中央的宪制权力，尽量扩大立法会、法院和香港市民的权力或政治影响力。正由于在香港回归后头7年中央基本上不公开评论中央与特区关系的正确理解，更遑论驳斥失实之言，反对派等人士的说法因而对港人影响甚大。[10]近年来，中央的确认真严肃地大力宣传其立场，但由于延宕太久，只能收复部分失地。迄今对于何谓正确的中央与特区关系仍是众说纷纭，莫衷一是，对建构良好、互信和紧密的中央与特区关系造成重大障碍。

围绕着何谓正确的中央与特区的关系，争议主要有以下几个方面。

第一，中央任命特首的权力是实质性的还是形式性的。从中央的角度而言，特首既然是中央赖以准确落实“一国两制”方针政策的关键人物，其表现关乎全国利益和安全，因而要对中央负责。因此，中央坚持

对特首有实质的任免权力。不过，反对派等人士却认为，按照“高度自治”的原则，中央必须无条件任命经由港人按法定程序选举产生的特首。在未经港人同意下，中央不可免去特首的职务。当然，几乎所有港人都明白，一位得不到中央信任和支持的人，根本不可能有效管治香港或为港人谋福祉，然而仍有不少港人期望在任命特首一事上，中央只扮演“橡皮图章”的角色。

第二，至今虽然香港回归已超过10年，但所谓“剩余权力”问题依旧挥之不去。反对派人士坚持他们所理解的普通法原则，认为只要《基本法》没有明文否定香港拥有某项权力，则可视为香港可自行行使该权力，即使《基本法》没有明文授权。中央的立场则截然相反，认为按照大陆法的观点，凡未经中央明文授予的权力，香港都一概没有。对中央而言，根本没有“剩余权力”，假如真的有此权力，则只能属于中央。其实，剩余权力问题早在《基本法》起草期间已出现，中央已反复申述立场，但反对派人士依然我行我素，不予理会。回归以来，虽尚未发生引人关注的香港侵夺中央权力的事件，但由于反对派等人士老是认为香港可自行制定其民主化进程，而中央在此只处于被动地位，中央因而觉得需要做出强硬回应。时任全国人大常委会委员长的吴邦国特别于2007年6月6日在《基本法》实施10周年座谈会上发表讲话，题为“深入实施香港特别行政区基本法，把‘一国两制’伟大实践推向前进”，明确要求港人尊重中央的权力和特区的许可权。他特别强调：“香港特别行政区处于国家的完全主权之下。中央授予香港特别行政区多少权，特别行政区就有多少权，没有明确的，根据《基本法》第二十条的规定，中央还可以授予，不存在所谓的‘剩余权力’问题。”国家主席胡锦涛于2007年7月1日在庆祝香港回归祖国10周年大会暨香港特别行政区第三届政府就职典礼上的讲话也特别指出：“‘一国’是‘两制’的前提，没有‘一国’就没有‘两制’。‘一国’和‘两制’不能相互割裂，更不能相互对立。”

第三，“一国两制”下高度自治的要义，在于除国防和外交外，港人自行管理香港的事务，中央授权香港拓展经济、社会和文化等涉外事

务，以维系和提升香港作为国际大都会的地位。中央多次表明不会干预香港的“内部”事务。不过，对于何谓“中央干预”却是言人人殊，莫衷一是。反对派人士及不少港人出于对中央信任不足，自然倾向于以狭隘角度理解，认为除了在极狭窄的外交和国防事务外，中央、内地官员和学者甚至全国人大代表和政协委员，都不应对香港事务发言或做事，否则便是不适当的干预，破坏了高度自治。然而，若中央所做的事被港人视为对香港有利，例如给予香港的经济优惠政策，则不算干预，反被视为支持和爱护。事实上，反对派人士和部分港人往往从实用主义角度对待中央的对港言行。但是，从一开始中央与港人对何谓干预已有不同理解。由于“一国两制”方针政策的成败关系到国家民族的根本利益，中央认为有不可推卸的责任确保“一国两制”在港准确落实。假如香港在实践“一国两制”时出了岔子，则中央非出手不可。

其实，在《基本法》尚未正式颁布前，邓小平对此已以强硬态度明确申述中央的立场。邓小平曾清楚表明，“高度自治”不等于中央对香港“内部”事务在任何情况下都不会过问，或者是无权过问。邓小平在会见《基本法》起草委员会委员时，他是这样说的：“切不要以为香港的事情全由香港人来管，中央一点都不管，就万事大吉了。这是不行的，这种想法不实际。中央确实是不干预特别行政区的具体事务的，也不需要干预。但是，特别行政区是不是也会发生危害国家根本利益的事情呢？难道就不会出现吗？那个时候，北京过问不过问？难道香港就不会出现损害香港根本利益的事情？能够设想香港就没有干扰，没有破坏力量吗？我看没有这种自我安慰的根据。如果中央把什么权力都放弃了，就可能会出现一些混乱，损害香港的利益。所以，保持中央的某些权力，对香港有利无害。中央的政策是不损害香港的利益，也希望香港不会出现损害国家利益和香港利益的事情。”

第四，有关香港政制民主化的决定权归属问题。与特首任命权争议如出一辙，反对派等人士认为香港特区可自行决定政制民主化的幅度和步伐，中央只能担当“橡皮图章”角色。反对派等人士的论据，不外乎是

政制民主化乃高度自治的一部分。中央的看法则截然不同，中央的立场是：政制民主化关系到中央所授予特区自治权力的分配和运用问题，因此也关系到“一国两制”能否准确落实的问题。毫无疑问，香港特区若无法凝聚政制民主化的共识，例如行政长官不愿提出变更特区政治体制的方案，又例如没有任何方案可获得三分之二立法会议员的支持，则中央也无法改变香港的政制。不过，没有中央的批准，香港也无从启动改变政制程序。简而言之，中央拥有对香港政治体制的宪制主动权；没有中央的允许，香港的政制民主化寸步难移。

第五，围绕中央对《基本法》解释权问题的争议。《基本法》第一百五十八条明确指出“本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会”。与此同时，人大常委会又授权特区法院在审理案件时，对《基本法》关于特区自治范围内的条款自行解释。中央的立场其实十分清楚，即人大常委会自始至终都没有放弃对《基本法》的解释权，不过由于人大释法在政治上颇为敏感，所以中央多次表明人大释法必会慎重。人大常委会在1999年就居留权问题进行首次释法，是在极不情愿下应特区政府的请求，并为协助特区解决重大困难才做的。

可是，反对派等人士和部分香港法律界精英一直视人大常委会为政治组织而并非公正的司法机关，倾向于由香港的司法机关垄断《基本法》的解释工作，并视人大释法为破坏香港司法独立和特区法治的行为。同时，他们认为在没有特区法院邀请时，人大常委会不应该主动释法。对于这种否定和藐视国家最高权力机关的态度，中央极为反感，但予以驳斥的次数则不多。

港人原先颇认同反对派等人士的立场，但同时却又承认人大释法在一些事情上（例如居留权问题）的确为香港解决了难题。随后而来的三次人大释法，包括排除2007年特首普选和2008年立法会普选，都没有引起港人的激烈反应，而人大常委会在2005年就有关行政长官任期问题的释法，更是由其主动提出的。可以这样说，经过多年来的争议，人大常

委会的释法权已基本为港人所接受，当然他们仍不大希望看到人大释法的出现。

第六，有关国家安全立法的斗争。一般而言，涉及国家安全的法规是由中央政府制定的。然而，为了不引起港人的恐慌和确保香港的平稳过渡，中央允许香港自行制定有关国家安全法律，即就《基本法》第二十三条立法。可惜的是，反对派不仅不领情，反而大肆利用2002～2003年第二十三条立法之机，在经济困难和“非典”威胁的情况下，煽动港人不满特区施政情绪，以维护港人人权为由，猛烈冲击特区政府，最后迫使政府撤回法案。反对派在此次行为中除捞到丰厚的政治资本外，又为日后的国家安全立法设立重重障碍。毋庸置疑，只要香港无法订立国家安全法，则中央与特区的关系便始终存有嫌隙，而港人与内地同胞的关系便难言融洽。即使是回归12年后的今天，社会上对于国家安全立法的责任感和迫切感仍付阙如，仍是反对派可资利用的政治“摇钱树”。

第七，有关中央在港的政治角色问题。反对派及部分港人坚持中央在特区没有政治角色，因而中央官员甚或内地专家学者都不应发表有关香港施政和政策的言论，更不应介入香港政治。对此中央直到目前为止并没有正式和公开申明立场。然而，香港一回归，中央政府便成立了驻港联络办公室，其重要职能之一便是广泛联系香港社会各界人士，共同推进“一国两制”的落实。中央的立场是：中央有责任确保“一国两制”的成功实施，因此正确的问题并非是中央可否介入香港政治，而是中央的介入是否对维护“一国两制”方针政策有利，是否有利于认同“一国两制”力量的壮大，以及是否有利于减少反对“一国两制”势力的影响。回归初期，反对派的论点显然占了上风，但近一两年来港人逐渐明白“一国两制”在香港的成败也关系到中央和内地同胞的根本利益，所以对中央在港的政治行为越来越采取谅解态度，并开始接受中央的这些政治行为乃香港政治生态的一部分，只要那些政治行为被视为中央保障“一国两制”准确落实的举动。

中央与行政长官的关系

中央与行政长官的关系在中央和不同港人之间存在分歧。毫无疑问，特首是中央的下属，而且等级差距甚大。回归初期，首任行政长官董建华获得中央隆重礼遇，如外国政府首长一般，令港人自豪不已。然而中央此举本意是为凸显重视香港，这类破格行为自然难以为继，也不应持之以恒，否则尾大不掉。[11]中央一方面依靠其下属香港特首代表中央的立场、维护国家利益及确保“一国两制”成功落实；另一方面也希望他能获得港人的拥戴，有助于有效施政。当然中央也乐见他有能力协调好中央与港人以及内地与特区的矛盾，并促使港人人心回归。不过，中央绝对不接受特首以港人代表自居，向中央讨价还价，甚或鼓动港人向中央施压，从而激化港人与中央的对立；或挟民意以自重，抗拒中央的命令。其实，就中央而言，特首应将国家利益置于特区利益之上。中央的大前提是，尽管香港特区与国家在利益或观念上有分歧，但彼此的根本利益应是一致的。因此，特首在联系中央和内地与港人时应没有任何不可克服的困难。

然而，反对派及不少港人总是刻意提高香港行政长官的政治和宪制地位，传媒领域也有不少人有此倾向。当中央以正常的礼仪接待特首时，他们便抱怨特首和香港越来越不受重视，甚至认定中央对特首的信任出了问题，因而忐忑不安。之所以有这种“不寻常”的心态，是因为港人对内地一直以来怀有的优越感，以及把中央特殊礼待看作常规的普遍预期，而这种心态也未有因香港在经济上日益依赖内地而消失，反而港人在自我怀疑日趋严重的氛围下，更渴求中央对香港地位的肯定。

在这种心态下，不少港人视特首为自己的利益代表和发言人，不认同特首作为中央的代表和国家利益的维护者身份。一直以来，港人认为香港的利益与中央和内地的利益相互矛盾。近年来，尽管越来越多的人承认彼此间的共同利益增多，但“利益矛盾”仍挥之不去。所以，不少港人期望特首在面对中央时能够“站稳”香港立场，否则便是“出卖”香港利

益。这种以地方利益为本位、不合理也不符合“一国两制”的要求，对特首恰如其分地处理与中央的关系造成莫大困扰，也不利于促进港人与内地同胞的感情。反对派自然大肆利用港人的这种心态，作为攻击中央与特区政府的武器，甚至特首及特区官员与国家领导人及内地官员的正常交往，都被怀疑为可能“出卖”香港之举。

不过，总的来说，港人已渐渐认识到中央与特区良好关系对香港的重要性，加上对中央的信任日增，也开始接受特首作为中央的代表和国家利益维护者的角色。中央与港人在中央与特首关系上的分歧遂有逐渐缩窄之势。

主要官员问责制的设立

主要官员问责制于2002年开设。由于《基本法》并未列明此制度，因此不少论者，包括反对派人士，对之大加挞伐，批评它为行政体制的一大变化形式而已，与保持香港原有制度50年不变的精神相悖，因此违反《基本法》云云。然而，究其实，所谓主要官员问责制，乃指主要官员是由政治任命产生，向特首负责，并通过特首向中央负责。主要官员来自社会各方面，与特首共同进退，无固定任期，随时可因承担政治责任而下台，而何谓政治责任则难以客观或明文界定。粗略而言，主要官员进退与否，视其进或退是否对委任者或政府在政治上有利。政治任命制一般又称为“部长制”（ministerial system），在世界上十分普遍，也不局限于所谓民主国家。

虽然《基本法》没有问责制的设置，但所制定的主要官员任免程序，其实已允许政治任命安排的存在。按照《基本法》的规定，特首可提名并报请中央政府任命任何符合该法律规定下符合资格人士为主要官员。相反，特首也可请求中央免去某主要官员的职务。显而易见，没有任何人可长期或在固定期内担当主要官员职务，并视之为理所当然。

应该指出的是，不少港人预期回归后香港会维持殖民时期公务员治

港的格局，而事实上在第一届特区政府的主要官员中，除律政司司长梁爱诗外，其他主要官员都是原港英政府的高层公务员，而且在当上特区政府的主要官员后，依然保留公务员的身份。当然，中央可在特首的呈请下免去其主要官员职务，但他们却仍旧可以留在公务员队伍内而无须离开政府。

所以，主要官员问责制的设立，并非与原有制度脱离。之所以要特别给原有制度予崭新称谓，是要刻意凸显主要官员需肩负政治责任与有可能要下台的特征，并争取各方面支援特首在公务员系统以外物色人才担任部分主要官员。除了可扩大主要官员的人才来源外，问责制也可令特首通过主要官员的进退，更好地向民众承担政治责任、减少民怨、重建政府威信和调校施政方针。进一步说，问责制可以让特首寻找有政治能力又不是强调政治中立的人士进入领导班子，以期加强政府的政治战斗力。此外，通过政治任命，特首更可吸纳支持政府的主要势力代表人物加入政府，从而强化和扩大其社会支持基础。可以说，问责制是香港回归后必然的政治发展趋势。当特首需要应付越来越多来自四面八方的政治势力挑战时，他必须拥有与他能共担政治患难的管治团队来驾驭政局，而政治命运与他不同且又自诩政治中立的公务员委实难膺此重任。2008年，随着数十名副局长和政治助理的委任，问责制进一步扩大为三层架构，而这个政治制度已基本为港人和不少公务员所接受，[12]但当然并不表示，所有出任的主要官员及其政治部属的人士都会得到港人的认同。

不过，反对派及部分港人自始至终反对问责制，想方设法寻找机会攻击问责制和问责官员。他们提出的种种理据，例如香港民主政制尚未确立、社会上缺乏政治人才、公务员体制会受到破坏、公务员内部会出现“擦鞋”（揣摩上意和奉承上司）文化、问责制会导致政制混乱等，这些指责其实都经不起认真推敲。究其实，反对者的理由是：不愿让由非民选产生和与中央政府联系紧密的特首扩充政治和管治实力，不愿看到增强政府对反对派的政治战斗力，同时希望与中央政府较疏离而又较认

同港人价值观、由英国人培训出来的公务员继续领导香港。

然而，在问责制实施初期，鉴于香港政治人才匮乏，未必所有问责官员都具备良好的政治能力，加上部分高层公务员对外来人选有抵触情绪，而一时间又难以界定清楚问责官员与公务员之间的职权和分工，以及政治责任的界定和问责官员在何种情况下应受到何种处分，这些都为反对者提供了攻击问责制的借口。导致问题特别复杂化的是，公务员虽自诩政治中立，但实际上过去在他们主政下需要从事大量政治工作。虽然问责制的其中一个目标是强化公务员的政治中立性，但在一段不短的时间内，他们还要公开地执行政治任务。即使他们不会因此而承担政治责任，对此也啧有烦言。另外，在问责制引入过程中，为安抚公务员，同一时间又引入一个地位与问责主要官员不相伯仲但须听命于主要官员的、属于最高公务员职级的常务秘书长。此举的目标是让公务员知道问责制并没有减少他们晋升的机会。不过如此一来，在政策部门中问责官员与高层公务员之间的关系便变得更为复杂。

另一个困扰问责制的问题是由其名称所引发的。不少人尤其是反对派视问责制的精粹为政治任命官员须因负上政治责任而鞠躬下台的制度，因而事无大小要求问责官员下台的声音时有所闻。不少人甚至认为，只有下台一途才能体现问责精神。在此极端政治思维下，人们容易滋生对问责官员的怨怼之情。[13]

问责制是特区政府在经济和政治困难时期设立的。因此，要通过这个制度去立竿见影地提升政府管治水平是不可能的。所以，尽管各方面明白香港不可能废除问责制而返回公务员治港的格局，但并不妨碍反对者把所有他们不满意的情况和政府失误都与问责制扯上关系，批评问责制的不是，在一定程度上削弱了港人对问责制的信心，并延缓了问责制的制度建设和优化。

无论如何，虽然问责制仍有不少模糊和不足之处，但已是确立了的

制度。一方面，它的设置正式宣告香港一百多年来公务员主政格局的结束和政治人物治港时代的开始。它必然会逐步改变香港的政治生态，推动政治人才的出现和政党的发展。另一方面，以行政长官为首和以问责官员为骨干的管治团队，必然会比以行政长官为主席的行政会议在管治香港过程中更有优势。此外，政府的决策过程也会自上而下，日益从政治角度思考问题，而特首及其工作人员和幕僚的角色也会不断加重。

公务员角色的转变

尽管不少人希望在回归后延续过去公务员治港的格局，认为这样会有利于维系各方面对香港前景的信心。但真实情况却是公务员在决策过程中的重要性缓步下降，而迄今不少公务员，尤其是高层和年龄较大者尚在艰难地适应其政治地位下降的现实。上述主要官员问责制的设置固然是原因之一，但却不是最重要的原因。诚然，不少问责官员的确具有公务员背景，而在可预见的将来公务员仍会是问责官员的重要来源，但他们在成为主要官员后便要马上离开公务员队伍，而其身份和利益也朝着政治人物的方向演化。

导致公务员决策地位下降的其他原因并不复杂。第一，也是最重要的肯定是香港政治身份的转变，由英国殖民地变成中国的特别行政区。纵使有50年不变的承诺，但主导香港的政治势力总会出现一些变化。一些过去与港英政府对立的势力在回归后进入政府高层，而这些势力又是新政府的核心支持势力。“爱国力量”无疑在一定程度上会削弱公务员的影响力。第二，香港的民主化过程在社会上催生了众多新政治势力。无论它们是反对派、独立人士或是建制派，其出现或拥有政治权力，都会对公务员原来享有的地位造成冲击。经由选举产生的立法会和具有群众基础的政党是新兴势力的佼佼者。第三，民主化也造成不少社会和民间团体的急速政治化，纷纷变成积极的政治参与者，在不同的公众议题中争雄较劲，对政府施政产生影响。第四，为争取社会各方面的支持，特区政府的领导人不得不尽量考虑各方面的政策观点和建议，使公务员难

以像过去一样充当政府最重要的政策建议者。第五，在急剧变化的政治、社会和经济环境中，在全新的中央与地方关系以及在回归后各种危机接踵而来的情况下，公务员的知识、历练、人脉关系和政治能力对应付复杂局面显然力不从心，减少了港人对公务员的信心。第六，回归前后不少高层官员在退休后受聘于工商财团，引发连绵不断有关“官商勾结”的怀疑，损害了市民对高官道德操守的信任。第七，回归前后出现的民粹主义、反精英主义以及人们对权威的尊重下降，减少了港人对公务员的敬意。第八，港人对政府的期望越来越高，但同时怨怼之情也颇为明显，公务员实在难以在工作表现上充分满足民众的要求，因而也难以赢得他们赞赏，反而要承受无休止的批评和责难。

诚然，“二战”后，几乎在所有西方国家都出现了公务员政治地位下降的现象，[14]但在那些国家中公务员从来都不是主政者，所以纵有不满，却无严重的适应困难。无可讳言，香港的公务员，尤其是高层官员，对新政治形势的出现、新政府的管治方式和政策路向和冒起的各方势力，既感到迷惘，也感到穷于应付，有颇大的挫折感和焦虑感，他们的士气在一定程度上受到影响。一些公务员的行为在过去肯定匪夷所思，例如部分人在退休或离开政府后，迅速转变为政府最尖刻的批判者或积极参与大众政治。不过，在变动不经的新政治生态下，这些现象不难理解，毕竟对公务员而言，与他们有关的游戏规则已变得模糊不清。

独立法定机构的挑战

英国在撤出香港前的又一重要部署是，在政府周边设立不少规模各异的法定机构，例如机场管理局、房屋委员会、医院管理局、平等机会委员会、申诉专员公署、个人资料私隐专员公署、大学教育资助委员会等。这些机构拥有法定权力，专门处理某类事务，并得到来自政府的财政拨款。它们是独立于政府的机构，其负责人虽由政府委任，但日常运作却不受政府约束。

这些机构的行为和决定，往往对公共政策造成影响，甚至有时与政府的政策立场相左，严重时双方甚至对簿公堂，导致政府败诉的尴尬局面。事实上，由于部分公共政策（例如航空、房屋、医疗）已被分割和分散到一些法定机构中去，他们也不由政府所驾驭，政府在统筹协调政策时便会遇到阻碍，影响施政效果。此外，一些法定机构的职能是维护和促进某方面的人权，例如个人隐私和平等机会，另外一些则负有为民申冤的作用，例如申诉专员，但其共同点是作为政府的监察者和制约者，是广义的行政架构内的制衡力量。

由于每一个法定机构只负责一项职能，在运作过程中必然把自己的任务放在最优先位置上考虑，而无须思考与其他机构协调的问题。理论上和实际上，协调的工作便都落在政府身上，但政府在权力上和时间上其实缺乏能力去担负这些工作。因此，这些机构工作做得不好或发生丑闻时，则必然会祸及政府的管治威信。

港英政府成立这些法定机构的目的，一方面是参考西方国家当时流行的做法，缩减政府的规模，让一些原本由政府承担的工作，改由更具效率和灵活性的独立机构去做；另一方面是想通过一些独立机构的监督来改善行政素质和减少官僚滥权或越权的情况。这些都是好的目标，事实上也发挥了积极作用。然而，政府的施政也难免遇到更多掣肘和干扰，所以成立这些机构未必一定会产生良好的政策效果。

港英政府的另一个目的是实现“非政治化”的效用，让民众把部分对政府的诉求和不满转移到那些独立机构身上，避免政府在政治上过分受压。不过，经验却显示此路不通。当人们对那些机构的表现不满时，其矛头最后必然指向政府，但政府却又缺乏处理有关机构的足够手段，反而增加了人们对政府的怨气。

无论如何，社会上在讨论法定机构的职能及其与政府的关系问题时，不时产生争议，游戏规则尚未订立。

行政与立法关系

在回归后香港的新政治游戏规则中，行政机关与立法会的关系是最关键、最缺乏共识、也是最易引发政治斗争的部分。当中理由浅显易懂。经由选举产生的立法会是各种反对势力赖以生存和发展的权力重镇，是反对势力的兵家必争之地。反对派必须借助立法会的否决权和其他权力来制衡政府、发动群众和壮大自身力量。除了要用尽立法会的法定权力外，反对派也竭尽所能去扩张立法会的权力，甚至置《基本法》的立法原意和具体条文于不顾。部分反对派人士甚至刻意提出违反《基本法》的行动去迫使人大释法，企图制造中央与港人对立的情势，从中浑水摸鱼。

由于立法会的选举办法在回归后使反对派只能是立法会内的少数派，他们扩大立法权力的图谋原本难以得逞。可是，与政府关系较好的立法会议员也在一定程度上希望借扩大立法权力，去扩大其自身的政治影响力，所以也不时就此与反对派暗中勾结，为行政立法关系增加摩擦。回归后第一年的临时立法会时期，虽然绝大部分议员都与政府关系友好，但临时立法会通过的议事规则却仍有部分与《基本法》抵触，尤其是在允许立法会议员修订政府法案上可无须受《基本法》第七十四条的约束一事上可见。

事实上，行政机关与立法会既然处于相互制衡的关系，而双方又无时无刻不在争取民众的支持，制度上的矛盾必然会导致两者都希望扩大自身权力，以便置对手于下风。[15]这就解释了为何与政府友好的人士当上立法会议员后，也会力争扩大立法权，以便更好地担当制衡政府的职责。

不过，情况还要复杂一些。因为双方产生办法的不同，加上行政长官既要由中央任命且要对中央负责，行政机关和立法会的社会支持基础有明显差异。行政机关的支持者多来自商界、温和及保守的中产人士、

爱国人士和教育水平偏低的基层群众。立法会的支持基础更广阔，更依靠一般的普罗百姓。简单来说，行政机关较偏向中央和社会中上层，而立法会则较立足于香港本土和社会中下层。行政和立法的摩擦实际上也反映了港人与中央，以及不同社会阶层之间的矛盾。加上一般港人只能投票选举立法会议员但却无权直选特首，所以即使对立法会的信任偏低，但仍重视其作为民意代表监督政府的职能，所以倾向于理解和同情立法会议员的扩权行为。[16]

回归以来，香港出现的最大政治变故是政府在立法机关内缺少稳定可靠的大多数议员的支持，而这也是特区管治遇到困难的根本原因。更重要的是，行政机关没有可主导社会的政治联盟支援，而其主要支持者来自社会不同方面，明显缺乏凝聚力。因此，特区政府不断面对立法会扩权的挑战。随着时间的推移，行政与立法的权力分配，已出现实质上行政权力下降而立法权力上升的局面。权力的转移并非通过修改《基本法》来实现，反而是通过大大小小的立法扩权行为逐渐约定俗成而成为“宪制常规”的。人大常委会固然基于政治考虑未予干预，而行政机关又因不欲挑起政治斗争而选择以息事宁人或妥协方式来处理立法会的进攻。[17]行政机关更不愿诉诸法律途径以厘清行政与立法之间的许可权，因它无法判断香港法院的判决是否将对自己有利。行政机关甚至忧虑假如法院的判决对立法会有利，中央是否会被迫“出手”纠正偏差，从而造成政治震荡。因为这些原因，行政权力下降而立法权力扩大便呈现积重难返之势。

中央虽没有出手干预行政与立法权力转移的趋势，但其忧虑不安之情却溢于言表。内地专家和学者的言论颇能代表中央的看法。

事实上，立法机关的扩权现象早在回归前已出现。英国为了要“光荣撤退”，企图建立一个植根于香港及经由全民普选产生的立法机关，并确立一个以立法主导的政治体制，而政府则自立法机关产生。在中央的制止下，英国的图谋虽没有得逞，却成功地以迂回手法扩大了立法机

关的权力，且提升了其政治地位，通过建立“宪制常规”永久改变行政和立法的力量对比。这些手法包括引入立法局权力与特权法、政府带头赋予立法机关象征性的崇高地位、政府官员不时要到立法会解释政策、接受质询和调查、强调政府必须向民选的立法局负责等，这些改变部分并且已写入《基本法》。当然，这些对行政和立法关系的改变确实对港英政府产生了少许掣肘，但毕竟回归前的立法局仍基本上受英国操控，所以港英政府的管治未受到严重影响。

一直以来，中央对香港立法机关职权的态度相当明确。中央不希望回归后行政长官的权力如殖民地总督那么大，愿意看见香港出现一个较殖民地政治制度更为民主的政治体制，因此同意让行政机关受立法会的适度制衡，但却仍坚持行政与立法的关系应以合作为前提。除了否决权外，立法会的权力并不那么大。立法会既无权过问行政长官的人事任命，没有立法创议权，又不能自行动用公帑。即使是在行政机关向立法机关负责一事上，《基本法》也狭隘地规范了所谓负责的范围。[18]在中央而言，立法会不断争取扩大权力并对行政机关步步紧逼，企图置政府于其领导之下，是匪夷所思的，也是不可接受的。

据内地法律专家的论述，在中央眼中，回归以来立法会的各种扩权行为，其荦荦大者有数项。一是中央反对所谓“三权分立”论，强调香港的行政与立法关系奠基于国家职能分工理论，不是西方的“分立分权”，故行政与立法之间既互相制衡也互相配合。二是回归后行政主导实践困难，是由于立法会对政府过度制衡，行政与立法的合作机制并未有效运作，而制衡机制则达到极致。三是立法会没有遵循“法的效力等级”（即《基本法》作为母法的效力高于立法会自定的规则）原则的要求。立法会议事规则有关立法会的法案提案权和修正案提案权的规定，并不完全符合《基本法》，逾越了法的效力等级。[19]四是立法会过度利用财政审批权阻挠政府的施政计划。五是虽然香港的行政主导政制保留了一些行政向立法负责的内容，其中包括行政机关接受立法会的质询，但立法会的质询权力并不完整。它虽有提出质询的权力，但不能引发全体议员的

辩论，也不享有进一步表决和追究责任的权力。六是立法会可“就任何有关公共利益问题进行辩论”，但《基本法》中规定的地域范围应限于香港特区。[20]七是根据《基本法》的规定，立法会不具有行政调查权。行政调查权乃是立法会基于立法会（权力及特权）条例所赋予的权力，扩大对政府监督调查权。中央认为这并不符合行政主导，也与《基本法》立法原意相悖。八是既然立法会无权决定行政机关人员的任免，则它所提出的对高层官员的不信任动议辩论肯定违反《基本法》。

毫无疑问，中央对行政与立法的认知一定会与反对派人士、部分法律界人士和不少港人的看法相左，这正表示行政与立法关系的游戏规则尚未确立，是各方势力“兵家必争之地”，也是回归后香港重大政治冲突的主要来源。

行政长官和立法会的选举办法

回归前后，香港各方势力争议最为激烈的政治游戏规则乃是行政长官和立法会选举办法的安排和演进。争议的核心是推行行政长官和立法会的普选时间表和路径。反对派要求马上进行双普选，而温和与保守人士则主张循序渐进。港人显然有温和的民主诉求，但对民主发展却存有不少顾虑，担忧过快的政制变动会对经济发展不利，也会损害中央与特区的良好关系。[21]有关双普选的争议，各方面已论述甚详，此处不再赘言。这里需要指出的是，反对派一直以反共主张和争取双普选作为鼓动民众对中央和特区政府不满的两大手段。随着港人对中央信任的上升和国家的兴盛，反共势力的影响已大为萎缩。中央在承诺香港可在2017年普选行政长官后，双普选作为政治议题的炽热度也已大为降温。当然，这个议题即使在未来仍会是特区政治冲突的来源，特别是反对派仍然会不断挑战当前尚未经由普选产生的行政长官的政治认受性，企图打击政府的威信。

司法机关权力的扩大

在殖民管治时期，司法机关在维护法治方面发挥了积极作用，使港人形成了守法的观念。但司法机关在社会上颇为低调，法院很少挑战殖民政府的政策和行为、发表政治性言论或以人权和自由的捍卫者姿态出现。

回归后，香港政治生态的一个重要变故是司法机关在政治和政策上的权力和影响力大为扩张，且呈方兴未艾之势。司法机关的角色日益高调，呈居高不下之势。无论如何，要分析回归后的特区政局和施政不能忽视司法机关的角色变化。

造成司法机关权力扩大的原因甚为复杂，有几个因素较为瞩目。

第一，回归后香港法院有一本成文宪法（即《基本法》）可用，加上该成文宪法除一般宪法所有有关政治体制的条文外，还有很多涉及人权和各种公共政策的条文，而全国人大常委会又授权香港法院可对大部分条文进行解释，司法机关的裁决便产生了重要的政治性和政策性影响。

第二，回归后香港首次得到终审权，而在国际社会中香港特别行政区的司法机关乃初生事物，其公信力在香港和国际上尚未建立。因此，法院遂有明显意向尽快确立自身的威信。为达此目标，法院一方面刻意强调香港司法的独立，尽量避免呈请人大常委会解释《基本法》；另一方面则刻意凸显其对人权的高度重视。不过，在追求目标时，法院也曾招致中央干预，对其威信造成一定打击。[22]

第三，为捍卫人权与自由，加上受英国司法行为模式变迁的影响，[23]司法机关日益乐意接受市民司法复核的申请，而申请获受理的门槛也不高。政党或社团往往会挑选一名贫困市民申请政府的法律援助，获批后便以申请司法复核手段控告政府，尤其是要求法院禁止某项政府决定或行动。即使司法复核行动最终失败，政府的施政也会因此受到延误，政府或社会因此要付上沉重代价，其中最受瞩目的事例乃领汇公司

延迟在证券交易所上市和维多利亚港填海筑路计划受严重阻挠。司法复核对政府施政造成重大影响，已成为政府官员在决策时的一项重要考虑，官员有时甚至因担心会遇到司法复核的挑战而不敢做出决定，避免因受法律挑战而导致政府威信受损。与此同时，司法复核实际上也令法院通过裁决而间接获得政治与政策的话语权。

第四，越来越多的政治势力（尤其是反对派）、社会团体和个人运用司法复核手段挑战特区政府，当中既有维护自身利益的目的，也有旨在冲击政府威信的意图。其共同点是他们以为若把政府行为定义为侵犯人权、自由或公义，便容易得到法官的理解和同情，从而增加胜诉的机会。更为值得关注的是，有些人因不同原因不愿意通过繁复和冗长的政治过程（例如广泛咨询、共识建立和立法）去达到目标，所以希望借司法复核作为快捷方式加以利用。结果是，司法机关要处理日益增加的政治和政策事项。

第五，行政与立法的争执不休，也造就了司法机关增加介入政治的机会。反对派尤其喜欢邀请法院厘清行政与立法之间的权限，或香港政治体制是否合宪等议题，例如临时立法会是否违反《基本法》、功能团体选举方式是否违反国际人权准则、行政长官发出的行政命令是否合宪合法、立法会议员提出对政府法案修正案的限制为何等。

司法机关权力的扩大，在某种意义上可以说是现代社会的发展趋势，对加强法治和防止行政机关滥权有积极意义，但在另一方面却又使法院面对前所未有的政治风险，令法院的威信受到威胁。长远来看，甚至会损害司法机关履行其原来职权的能力，其原因有五：

第一，大部分港人并不习惯司法机关担当政治和政策议题裁决者的角色，不相信法官比官员或议员更有知识和睿智去处理那些问题。事实上，一些法院的判决的确受到社会人士的质疑（例如居留权和领汇事件）。法院过分介入政治和政策的争议，对司法威信会造成损害。第二，政治与政策法律化或司法化已引起有识之士的担忧，认为如果经由

选举产生的政府和立法会的决策权力越来越受到司法机关的侵蚀，不但会对香港的民主发展不利，也会引致民众对非由选举产生的司法机关有怨言。第三，不少港人已开始认为司法复核程序遭到滥用，阻碍政府施政和拖累经济发展。第四，法院越多处理宪制性问题，在其极不愿意请求人大释法的心态下，香港法院的判决与人大常委会的立场出现相左机会便越大，从而增加人大释法推翻法院判决的可能性，导致司法机关权威受挫。第五，司法机关过分扩权也会减少中央对香港法治的信心。

近一两年来，香港的司法机关似乎也留意到种种对其不利的情况，并多次表明无意太多卷入政治与政策旋涡。一些迹象甚至显示，法院不希望人们滥用司法复核程序来实现政治目标。当然，政府对长远的事态发展仍需拭目以待。

政党政治的兴起

政党和政党政治的兴起，是回归后香港政治生态的一大特色。在殖民管治时期，所有政治权力都掌控在英国人手中，意在争夺权力的政党根本无生存空间。20世纪80年代初，港英政府单方面推行代议政制，实行所谓“还政于民”，在区议会和立法机关逐步引入功能团体选举和地区直选成分，让监察政府的权力可公开争夺，自此香港的政党便有了一些发展空间。起初中央对香港政党的出现持否定态度，担心会加剧政治矛盾和冲突，同时煽起香港的反共情绪。中央尤其不接受行政长官拥有政党背景，认为如果这样特首便不能切实对中央效忠，更会不利于“一国两制”方针的贯彻实施。不过，随着政党的冒起成为不可改变的现实，中央为应付反对党派的紧逼，转而支持与中央友好政党的发展。但对特首不可有政党联系一事，中央坚决反对的态度迄今未有丝毫动摇。

香港政党发展的空间实际上颇为有限。政党没有执政的机会，只能获得一些议会的监督政府权力。港人对政党的认同感和支持力不大，商界对政党缺乏捐献。香港成熟的公务员体制使政党无法以官位酬庸支持

者。高度发达的传媒在代表民意和为民请命方面是政党的强劲对手。香港的精英分子大多视参政为畏途，政党遂面对人才凋零的困局。

香港的主要政党例如民建联、民主党、公民党和自由党在规模上属于小型政党，资源有限，研究力量薄弱，群众基础不牢，而与其并肩作战的社会团体不多。不过，由于政党在立法会内拥有不少议席，在政治上所展示的能量与其在社会上所拥有的资源和民众认受度并不相衬。正因为如此，港人对政党“权力过大”颇有微词。

在香港的独特政治生态下，政党其实在不同程度上扮演着监察政府的角色，反对党派（民主党和公民党）固然尽可能以反对政府为己任，即使友好政党（民建联和自由党）也不时借反对政府取悦民众。在本质上，所有政党都受民意和舆论左右，以致纵有一些政纲，其实际行为也往往因民意和舆论善变而不时变动，令民众难以信任它们。加上政党的发展仍处于变动难测态势，因此政党的政治角色、与其他政党的关系、应受何种规管、其组织与运作应遵循哪些规则、应否制定政党法等与之有关的政治游戏规则尚未明确，政党政治变得难以捉摸，而行政机关的管治也受到不利影响，进而削弱行政主导的能力。

强大社会势力的崛起

在整个殖民管治时期，港人享有颇高的集会结社自由，但前提是不能以集体力量挑战英国人的统治。香港的社会团体数量极多，但一般规模不大，组织松散，且较多关注其成员的自身利益，介入社会或政治事务则较少。整体而言，港人的社会参与程度偏低，所谓公民社会更未成形。

随着香港社会日趋现代化，人们教育水平提升，中产阶级扩大，利益日趋分化及港人对香港的归属感抬头，一些以关注公共事务为宗旨的社团陆续出现，而原有的社会组织也走向政治化。“九七”回归问题的出现，加上中英两国政府的鼓励，这类团体不断涌现，并日趋政治化。虽

然港人的社会参与率依然不高，但一个公民社会雏形已经诞生，各种社会势力冒起，自然对政府的管治造成冲击。

在众多崛起的社会势力中，商界、传媒和宗教团体最为瞩目，也对特区政府形成最大的挑战。不过，这些社会势力彼此之间并不结盟，而各自的内部也存在分歧，这些情况在某程度上削弱了它们的政治能量。

商界力量的壮大并非反映在大众政治、政党或地区直选等领域，事实上，商界在这些领域的影响力有限，而且也不太愿意在此进行政治投资。商界的政治力量上升，主要源于中央的器重、政治体制的设计和商界政治期望的改变。

在殖民管治期间，除了英资外，商界的政治力量有限。英国愿意为商界提供一个良好的营商环境，让商人可以发家致富，但在政治上却只能依靠英国，并要默许英资财团的优越和特殊地位。香港的华资商人一般甘心接受这个与英国的“社会契约”，一直以来彼此相安无事。

不过，中央对商界的态度与英国有异。为稳住投资者对香港的信心，避免资金大量撤出，中央刻意抬举华人商家的政治地位，并在政治上大加倚重。同时，为显示尊重高度自治，中央也不要求中资在特区的管治上发挥重大作用。[24]此外，中央把资本家在政治上发挥主导作用视为维护香港资本主义制度的要素，这个认识也令中央在政治上对商界照顾有加。当然，中央也希望商界能在政治上动员起来，积极争取港人支持，在大众政治中担当领导角色，但这实际上却需要商人组织起来，并投放大量资源。可是，商人的表现迄今为止仍让中央十分失望。不少社会人士也认为商界不在政治上勇于开拓以促进其利益，反而渴望长期获取政治“免费午餐”，对此颇有微词。

《基本法》规定的政治体制中行政长官选举委员会和立法会的功能团体议席都让商界享有颇大政治影响力，从而保障其利益。特区政府因此相当依赖商界的支持并在施政上不得不向商界利益倾斜。

回归前后商界的政治野心大为增强。商界人士不再甘于维持回归前的政治次等被动地位，也不太接受由英国人培训出来的华人公务员掌政局面。他们希望扩大自己的政治影响力，特别是对中央和特区政府而言，也不希望特区的民主化过程太快，但却期望中央和特区政府能为他们约束港人的民主和民粹诉求。

商界的政治影响力上升，但在贫富悬殊和阶级矛盾日益严重，而商界的政治优越地位又未得到港人认同的情况下，批评政府与商界“官商勾结”和“利益输送”的声音便不绝于耳，这在相当程度上损害了特区政府的管治威信。

回归后不少香港传媒视自己为“第四权力”（the fourth estate）、人民喉舌，是制衡政府和政客的主要力量。不少港人也认同此说法并对传媒有所期许。香港的言论自由度极高，又得到司法机关的大力维护，因此传媒所发挥的政治能量非常大。它们不只满足于批评和制衡政府，实际上也着力制定公共议程，引导港人关注传媒认为重要的议题和政策，迫使政府就范。它们也力图影响官员和政客的民望和政治前途。与其他社会或政治势力比较，传媒的力量有过之而无不及。无论政府或政客都孜孜以求得到传媒的支持，传媒的政治力量更显突出。

传媒特别是最畅销传媒所扮演的政治角色，在回归前的香港是不可想象的。港英政府当然允许反共传媒对中国共产党和中国内地肆意攻击，却不会容忍传媒对其说三道四，更遑论恶言相向。事实上，港英政府能运用的恩威并施手段多得很，在人权意识尚未高涨时，这些手段不会遭到社会各方反弹，更不会演化为政治风波。所以香港的主流传媒整体上对政府态度友善，不敢造次。

在回归前的过渡时期，传媒其实已开始对英国人不太客气，质疑其没有好好照顾港人利益，但情况不算严重。相反，英国人却刻意鼓励传媒包括官方传媒以监察政府为己任，强调其作为“第四权力”的重要角色。当然，港英政府希望借传媒之力抗衡中国政府，从而强化英国政府

对中国政府谈判的能力，但更重要的目标是要扶植传媒成为在回归后制衡中央和特区政府的主要力量。

香港的传媒绝大部分是牟利商业机构，本质上以迎合和满足消费者需求为目标，其自然倾向乃为民请命。回归后社会上民粹意识抬头，反权威、反精英主义弥漫，加上经济困难，政府施政失误，以及不少港人视特区政府有支持中央的倾向，主流传媒遂纷纷以攻击政府和特首为取悦港人的手段，且往往流于谩骂、对人不对事、不尽不实、哗众取宠，极尽煽情之能事，对政府和特首的威信造成损害。由于要顾及广告收入，传媒极少以财团为批判对象，所以政府便成为传媒的众矢之的。回归后的香港人权自由意识高涨，司法机关以维护新闻自由为己任，而行政机关又受到各方势力掣肘，民意也倾向于同情传媒，因此在面对传媒攻击时，政府的立场甚为被动。

尽管如此，传媒的政治力量也不宜过分夸大。传媒之间竞争激烈，互不相让，加上其政治与政策立场分歧不少，难以形成联合阵线对付政府。各个传媒争夺来自政府的消息，尤其希望得到独家消息，这便为政府争取个别传媒的好感提供了一些机会。传媒只有在连成一线反对政府某项政策或决定时，才能产生最大的打击力，但出现这种情况的次数其实不多。当不同传媒各自倡议不同政策时，对政府所能施加的压力便颇为薄弱。此外，传媒的公信力在回归后与日俱减，无疑削弱了它们的政治力量。不过，无论如何，传媒是一股庞大社会力量已成为不争的事实，特区政府只要不能有效应对传媒的挑战，则始终难以“强政励治”。

香港回归后，天主教会和基督教会在政治上日趋活跃，尤其是在民主、人权、自由和公义等议题上。部分原因是这些宗教组织过去40多年来改变了其原有保守政治立场，从“出世”转向“入世”，在世界各地积极介入政治，反对专制政府，支持和保护各国反对派和民主势力，推动社会与政治发展，甚至在个别国家协助推翻政府。另外，不少教徒因教义关系具有反共或疑共心态，毕竟共产主义的唯物论和无神论与天主教和

基督教的一神论水火不容。无疑，这些宗教组织在香港的言行相对其他地方较为温和，但在动员民众参与各种针对中央和政府的抗争行动中依然发挥着关键作用，对特区政府的施政也构成重大挑战。

然而，教会的势力尚未十分强大。港人一般认为应奉行“政教分离”的原则，对教会和教士高调和积极介入政治，并与反对派结成同盟，颇不以为然。天主教徒和基督教徒的人数并不多，加起来约50万左右，当中不乏社会精英分子，因而作为一股政治力量不算太庞大，而且大多数教徒也并不热衷于政治。不过，两教的国际联系广泛，较有能力引发外来势力向特区政府施压。

香港社会内部的利益分化、观点分歧和阶级矛盾颇为严重，成为压力团体和利益团体大量滋生的温床，而不少团体都以特区政府为游说和施压对象。如何整合与满足其利益和诉求，对特区政府来说是一项重大考验。政党、社会势力、传媒、宗教组织、反对派和立法会又不时交织在一起，形成一股较大力量向政府紧逼，使政府穷于应付。

民意因素的抬头

随着香港民主化的开展，民意在政治上的重要性必定与日俱增。特区政府及各方势力都竭尽全力争取民意支持，务求在政治争斗过程中占上风，整体形势甚有“得民意、得天下”的意味。当然，各方面也殚精竭虑力求影响民意。回归前后，香港的政治文化出现变化，港人较前更愿意通过各种渠道表达意见，当中尤其重要的是日趋普及的民意调查。不同势力纷纷借民意调查探测民意，肯定自己的立场和建议，以打击对手。

平心而论，尽管民粹意识抬头，而传媒及反对派又竭力激化港人情绪，但主流民意仍偏向温和务实，且高度重视社会安定，无论如何特区政府所受民意压力仍颇大。作为一个非由港人普选产生的当权者，同时在港人眼中又是唯一有能力处理公共问题的机构，特区政府便天然地成

为民意要针对和监督的对象。此外，回归后港人在不少政治、经济、民生和社会问题上都缺乏共识，且民意变幻莫测，政府在了解和回应民意上都遇到了困难，更造就了各方势力可挟民意以令政府之势。对特区政府而言，稍为值得庆幸的是，随着港人对中央政府的信任上升和爱国意识的抬头，港人反共情绪所衍生的对政府的民意压力有显著纾缓。

结论

在殖民管治时期，港英政府一权独大，睥睨一切，自然在驾驭政治局面和实施有效管治上得心应手。[25]基于种种原因，香港没有出现反殖民运动或独立运动，所以英国在香港的殖民统治从未遭遇严峻考验。另一方面，“殖民地”政治体制内没有制衡政府的力量。立法局议员由港督委任，不听话者可被撵走，立法机关乃政府施政的俯顺工具。司法机关一般尊重政府的决策和政治判断，没有成文宪法或人权法规可资利用以挑战政府行为，而司法复核作为推翻政府决定的手段尚不普遍。

殖民政府之外可以制约政府行为的法定机构极少，而且也相当温顺。社会上有实力的社会组织寥寥可数，稍有异志的往往受到政府打压和约束。商界基本上放弃争夺政治权力的野心，甘愿在殖民政府的庇荫下谋求发家致富。传媒受到政府的严格监控，在政府恩威并施的手段下向它输诚，但同时在政府默许下担当反共角色。民众一般在政治上冷漠，逆来顺受心态明显，虽然甚为关顾切身利益，但人权意识淡薄，而政治无力感则偏强。港人甚少以抗争方式对付政府。

唯一有力与港英政府一拼的是拥护中央的爱国力量，但它在港处于边缘位置。在中央对港“长期打算、充分利用”的政策下，除1967年的反英抗暴斗争外，爱国力量长期受到港英政府排挤和主流社会孤立，更遑论对殖民统治形成威胁。

在港英政府管治下，政治游戏规则主要由殖民统治者单方面订立和把弄，为其利益服务。此套游戏规则不但简单易懂，而且相当稳定。它不但允许港英政府招揽华人精英分子成为其同路人，也为政治安定奠定了良好基础。在少有各方力量掣肘的情况下，强势殖民政府便成为可能。

然而，在撤离香港前，英国按照其以排拒中央为目标的“港人治港”蓝图，尽其最大能力改变香港的政治生态和游戏规则，让其扶植的政治势力有更大发展空间和钳制行政机关的能力。中央所希望维特的香港制度50年不变，在回归前已出现巨变。

回归以来，香港政局的一大特征就是，特区政府一诞生便受到政治体制内和体制外的各方势力所包围和冲击，其时政治游戏规则却尚未订立，形成政府与各方势力混战之局。尽管各方势力并非经常一致行动，但为了应对，政府官员不免疲于奔命，但又往往劳而无功。各方力量不断利用港人对中央的疑虑、对“一国两制”信心尚未完全建立和社会阶级的矛盾，以为民请命者姿态出现，以抨击政府和建制为己任，处处制衡政府，阻挠施政，并以政府施政不力为突破口，否定现行政治体制，鼓吹政制民主化，企图实现完全自治，把香港建构成为独立政治实体。在此复杂政治环境下，建立强势政府实为不易。

有意思的是，不少港人（包括反对派人士）仍然缅怀英国统治时期的强政风格和行政效率，并以此为准则批评特区管治不力，但却显然或刻意忘记回归前后政治生态的嬗变，及英国政府在撤离前所完成的种种弱化行政机关权力与权威的部署。

要大幅强化特区的管治，关键在于构建一股庞大管治力量，对上得到中央政府的支持和信任，对下获得超过一半以上港人的信赖，在中间则能凝聚主流精英分子，而其政策重心则偏向务实温和。在这股力量的主导下，促使各方力量向其靠拢或至少减少与其对抗。随着港人对中央信任上升及国家意识抬头，加上港人逐步认同一套建基于香港与内地加

强经济合作的务实政策纲领，[26]以及对反对派的逐渐厌弃，出现这样的一股政治力量并非不可能。事实上，只有强势的政治力量才能有效驾驭回归后的政治局面，它对中央效忠，以行政权力为核心，整合和统领各方面零碎分割的新兴政治势力，促使各种反对力量边缘化，重塑适合于“一国两制”的政治游戏规则和确立香港长治久安的根基。毫无疑问，重塑游戏规则的过程肯定会是一个各方力量激烈搏斗的过程，最终的结果仍会带来一些不确定性，也很可能不会完全符合《基本法》的立法原意，但却必然会比现在的混沌状态较有利于“一国两制”的准确贯彻和香港的长期繁荣稳定。

章末注

1.Lau Siu-kai,“The Hong Kong Policy of the People’s Republic of China,1949-1997,”*Journal of Contemporary China*,Vol.9,No.23(2000),pp.77-93.

2.香港有不少人特别是反对派人士一口咬定既然《基本法》内没有“行政主导”一词，香港的政治体制不能称为“行政主导”体制。他们坚持香港的政治体制乃“三权分立”体制，理由是行政、立法和司法各具权力、各司其职、相互独立。但这类论述显然与《基本法》的立法原意相悖，刻意漠视《基本法》凸显行政长官地位的意图，目标在于贬低行政长官的宪制地位，割裂行政长官与中央的领导与从属关系，甚至置行政长官与行政机关于立法和司法机关之下。事实上，早在《基本法》起草期间，邓小平已斩钉截铁地表明香港不搞“三权分立”。邓小平在1987年4月16日会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时明确指出：“香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港现在就不是实行英国的制度、美国的制度，这样也过了一个半世纪了。现在如果完全照搬，比如搞三权分立，搞英美的议会制度，并以此来判断是否民主，恐

怕不适宜。对这个问题，请大家坐到一块深思熟虑地想一下。”见邓小平.邓小平论香港问题[M].香港：三联书店，1993:35。

3.可参见刘兆佳.行政主导的政治体制：设想与现实[M]//刘兆佳.香港二十一世纪蓝图.香港：中文大学出版社，2000:1-36；Lau Siu-kai,“In Search of a New Political Order,”in Yue-man Yeung(ed.),*The First Decade:The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives*(Hong Kong:Chinese University Press,2007),pp.139-159.

4.Lau Siu-kai,“Decolonisation*àla*Hong Kong:Britain’s Search for Governability and Exit with Glory,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.35,No.2(1997),pp.28-54.

5.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988);Lau Siu-kai,“Public Attitudes toward Political Leadership in Hong Kong:The Formation of Political Leaders,”*Asian Survey*,Vol.34,No.3(1994),pp.243-257;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“The Attentive Spectators:Political Participation of the Hong Kong Chinese,”*Journal of Northeast Asian Studies*,Vol.14,No.1(1995),pp.3-24;Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*The China Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264;Lau Siu-kai,“Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,”*Democratization*,Vol.3,No.2(1996),pp.158-180;Lau Siu-kai,“The Fraying of the Socio-economic Fabric of Hong Kong,”*Pacific Review*,Vol.10,No.3(1997),pp.426-441;Lau Siu-kai,“The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government,”*Government and Opposition*,Vol.34,No.3(1999),pp.352-371;Lau Siu-kai,“Political Culture:Traditional or Western,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of SocialDevelopment:Hong Kong 1997*(Hong

Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1999),pp.135-155;Lau Siu-kai,“Attitudes towards Political and Social Authorities,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of SocialDevelopment:Hong Kong 1999*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2001),pp.55-91;Lau Siu-kai,“Confidence in the Capitalist Society,”in Lau et al.(eds.),*Indicators of SocialDevelopment:Hong Kong 1999*,pp.93-114;Lau Siu-kai,“Confidence in Hong Kong’s Capitalist Society in the Aftermath of the Asian Financial Turmoil,”*Journal of Contemporary China*,Vol.12,No.35(2003),pp.373-386;Lau Siu-kai,“Democratic Ambivalence,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of SocialDevelopment:Hong Kong 2004*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2005),pp.1-30.

6.对威权政治的怀念，在东亚地区人民当中十分普遍。参见Russell J.Dalton and Doh C.Shin(eds.),*Citizens,Democracy,and Markets Around the Pacific Rim*(Oxford:Oxford University Press,2006).

7.事实上，即使反对派真的成功策动这样的一个民主运动，其建构一个独立政治实体的图谋也不可能成功。我们很难想象中央会允许香港走向偏离“一国两制”的轨迹。

8.2003年香港发生了一起针对董建华政府的有数十万人参与的大规模游行示威。此事件使中央忧虑香港会否偏离“一国两制”路线。自此之后，中央改变了其原先的对港事务撒手不管的方针。

9.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Public Attitudes toward Political Authorities and Colonial Legitimacy in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.33,No.1(1995),pp.79-102.

10.当然，人大常委会和内地法律学者在1999年曾经针对香港终审

法院在居留权问题上的立论通过释法和评论对中央与特区关系，特别是对人大及其常委会与香港法院的关系做出阐述，但这只是迫不得已、偶尔为之的做法。

11.事实上，董建华在上任后逐渐也失去此种特殊厚待，而第二任特首曾荫权则从未得到这种待遇。

12.港人接受问责制的最重要原因是，曾有三名主要官员被视为因负政治责任而下台，令港人觉得香港出现新的可喜的政治景象，一扫过去高层公务员纵使犯错也无须离职的风气。

13.事实上，即使在西方民主国家，部长下台也属罕见，因为此举会打击政府威信。除非某部长涉及严重道德丑闻、刑事罪行或在执政党内失去支持，否则纯因政策失误而下台的例子并不多。

14.Donald J.Savoie,*Governing from the Centre:The Concentration of Power in Canadian Politics*(Toronto:University of Toronto Press,2004);David Richards,*The Civil Service under the Conservatives,1979-1997:Whitehall's Political Poodles?*(Brighton:Sussex Academic Press,1997);David Marsh et al.,*Changing Patterns of Governance in the United Kingdom:Reinventing Whitehall?*(London:Palgrave,2001);Luc Bernier et al.(eds.),*Executive Styles in Canada:Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*(Toronto:University of Toronto Press,2005);Delmer D.Dunn,*Politics and Administration at the Top:Lessons from Down Under*(Pittsburgh:University of Pittsburgh Press,1997);Ezra Suleiman,*Dismantling Democratic States*(Princeton:Princeton University Press,2003).

15.行政与立法之间的摩擦几乎在所有实行总统制的地方都避免不了。总统制的特点是行政机关和立法机关各自独立产生且不一定在同一时间产生。美国和法国的情况便是很好的例子，见Richard

S.Conley,“Presidential Republics and Divided Government:Lawmaking and Executive Politics in the United States and France,”*Political Science Quarterly*,Vol.122,No.2(2007),pp.257-285.

16.Lau Siu-kai,“Hong Kong’s Partial Democracy under Stress,”in Yue-man Yeung(ed.),*New Challenges for Development and Modernization:Hong Kong and the Asia-Pacific Region in the New Millennium*(Hong Kong:Chinese University Press,2002),pp.181-205.

17.一种惯常的做法是政府把议员所提出对政府法案的修正案接收过来，然后转为由政府自行提出的修正案。当议员提出的修正案有可能被立法会通过时，政府便会采取这种“先发制人”的手段，既为政府挽回颜面，也避免宪法“危机”的出现。

18.《基本法》第六十四条规定的特区政府对立法会负责的事项只包括：执行立法会通过并已生效的法律；定期向立法会作施政报告；答复立法会议员的质询；征税和公共开支须经立法会批准。

19.在立法会议事规则中未提及是否禁止或限制议员提出涉及政治体制、政府运作和政府政策的法案的权力，未提及是否禁止或限制议员提出涉及政治体制、政府运作和政府政策的修正案的权力，也未提及是否禁止或限制议员提出涉及公共开支的修正案的权力。

20.立法会不可借公众利益之名而进行辩论的事务包括：一是有关国家利益或全体国民利益的事务；二是中国宪法规定由国家机关行使权力的事务；三是特区范围内由中央政府管理的事务；四是特区范围内涉及中央与地方关系的事务；五是《基本法》没有授权予立法会管辖的事务。

21.Lau,“Democratic Ambivalence,”in Lau et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2004*,pp.1-30;Wai-man Lam and Hsin-chi

Kuan,“Democratic Transition Frustrated:The Case of Hong Kong,”in Yun-han Chu et al.(eds.),*How East Asians View Democracy*(New York:Columbia University Press,2008),pp.187-208.

22.香港的终审法院在1999年就港人在内地所生子女居留权案件做出判决。内地法律专家认为，判决中有关特区法院可审查并宣布全国人大及其常委会的立法行为无效的内容，违反《基本法》的规定，是对全国人大及其常委会的地位和对“一国两制”方针的严重挑战。香港法院事后表示愿修改有关立场，而人大常委会也于1999年6月26日推翻有关居留权的判决。

23.“二战”后，英国法院越来越多地运用司法复核手段制衡政府，因而导致双方不时发生摩擦。参见Anthony King,*The British Constitution*(Oxford:Oxford University Press,2007),pp.114-149.

24.其中一个例子是中资机构在立法会内没有功能团体议席。

25.不过，在1984年《中英联合声明》发表后到1997年香港回归前的过渡期内，港英政府的管治形态快速转变，其管治权威和力量日益受到各方面出现的力量所掣肘或挑战，已需要面对管治困难的情况。港英政府一方面以民主派势力平衡商界、支持中央势力和保守力量，另一方面则鼓动港人反共情绪来抗衡中国政府的压力。其左支右绌的政治困境历历在目。

26.刘兆佳.香港特区的管治与新政治主张的建构[J].港澳研究，2007(5）:1-9.

---

1. 本文曾以“回归后香港的新政治游戏规则与特区的管治”为题，刊于《港澳研究》，2009年春季号；此版本略有修订。

第9章　从非常态政治到常态政治㊟

政治学者常常把政治现象划分为两大类，即常态政治和非常态政治。当然，这种区分带有鲜明的价值判断，认为常态政治是“好”的政治，而非常态政治是“坏”的政治。因此，一般来说，大部分人都会喜欢常态政治，认为那是“治”的表现，而非常态政治则往往被视为“乱”的象征。

作为政治学概念，常态政治通常指围绕着物质或实际利益而争夺的政治，主要涉及经济、民生、权力、名位等方面的矛盾冲突。不同社会阶层、利益团体、地域组织和民族种族群体之间的政治争夺，往往都与物质利益的分配有关。典型的常态政治乃阶级政治，而社会上的主要政治党派可以按照其不同的阶级取向而加以划分。保守党派以特别照顾中上阶层为己任，主张维持现有体制和政策，而以改革为号召的党派则倡议改变现有体制、政策和人事布局，并以中下阶层为其社会支持基础。在常态政治下，不同政治势力都基本接受和认同既有的宪制安排，并愿意在政治体制之内活动和争夺。由于涉及的东西主要是物质或实际利益，常态政治较多通过交易、妥协、协商、互让和互谅方式进行。争夺各方往往愿意从大局和长远角度出发，尽量不损害彼此之间的关系，不争取短期的、局部的或阶段性的“大获全胜”，尽可能让对手有台阶下或不致空手而归，希望各方面在将来能够继续不断进行良性政治互动。

非常态政治则截然不同。产生非常态政治的因素，主要是价值观的差异、意识形态的不同、信念或信仰的差别、语言的差异、种族或民族的冲突、宗教的纷争、身份认同的分化和其他关乎精神层面的东西。以上种种矛盾分歧往往牵涉思想倾向，容易触发强烈情绪反应，形成意气用事倾向和非理性行为。各走极端和坚持对抗是非常态政治的普遍现

象，暴力行为亦非罕见。非常态政治既可以在政治体制内发生，也可以在政治体制外出现，更可以表现在体制内、外势力之间的合作与冲突。在非常态政治下，执政党派和反对党派在政治立场上存在鸿沟，反对党派不仅质疑执政者的认受性，更否定政治体制的认受性。简而言之，在非常态政治下，政治游戏是“零和博弈”。

除了在极端情况外，在大部分社会往往是常态政治与非常态政治同时并存，其比重随形势、事件、议题和时间而异。不过，一些社会可被视为由常态政治主导，而另一些社会则受非常态政治主导。西方发达国家一般为常态政治的代表者，但近年来也出现了明显变化。[1]例如，近20多年来宗教、民族关系、移民政策、家庭价值观、同性恋、升挂国旗、语文政策、学校应否强制学生祷告、多元文化主义或单一美国文化主义等“非物质”争议，就在美国造成了严重的政治和社会撕裂。“后物质主义”（post-materialism）思潮在西方国家的扩散，同样把不少精神性的元素引入政治领域之内。[2]

是常态政治还是非常态政治在社会中占主导地位，与主流民意的取态有十分密切的关系。在政治领域，为了自身的利益，不同党派会不断调整其政治和政策立场，务求适应主流民意的转变，使自己无论在常态政治下还是在非常态政治下皆能生存、发展和取得政治权力。

香港的政治历程：从非常态政治到常态政治

过去30年，香港整体上经历了从非常态政治到常态政治的嬗变，但常态政治的出现只不过是近年来的事。当然，这并不表示非常态政治从此寿终正寝，它还会不时出现并引发政治风波，因此转变过程不时出现反复。即便如此，这个不平凡的嬗变过程，标志着香港从英国殖民地回归到中国的特别行政区的漫长和曲折的过渡，同时也显示了中国的“一国两制”方针政策在克服了不少艰难险阻后最终在香港得以较全面落

实。回顾这一历程，对于如何更好地贯彻“一国两制”会有很大的启发作用，对于如何更好推动港人的“人心回归”也会有重要的参考价值。

从“二战”结束到20世纪80年代初期，英国殖民管治下的香港基本保持了政治稳定、施政有效、经济繁荣、社会有序等众多其他殖民统治地区罕见的状况。港人对政治并不热衷。[3]以香港总督大权独揽为核心特征的政治体制，基本上从来没有受到港人的质疑。20世纪70年代中期开始出现的来自那些深受西方教育熏陶的上层中产阶级分子的政治诉求，也只不过是在认同殖民管治的前提下寻求更多的分享政治权力的机会。社会关注的重大事项，不外乎是一些与港人切身利益相关的经济、社会、劳工、福利和民生问题。[4]

在当时，认同和支持中华人民共和国政府及质疑殖民管治的势力相对薄弱，在政治上处于边缘位置，且不时受到港英政府有形和无形的歧视和打压。香港的主流精英和社会一贯对爱国力量采取排斥和蔑视态度。1967年的源于内地“文化大革命”的反英抗暴行动经港英政府以武力平息后，爱国人士的处境更为艰难。在中国政府不改变香港的身份和致力保持它的繁荣稳定的基本国策下，爱国力量也只好偃旗息鼓，成为与主流社会共存但却又相互分隔的存在。香港的华人商家纵使在“二战”后迅速崛起且日益财雄势大，但他们深知无法动摇殖民政府的绝对权力，所以只能自愿压抑政治欲望，甘心拥护殖民管治，并通过各种输诚表忠的姿态以求获取管治者的恩宠、吸纳和封赐，从而与殖民统治者形成一个经济财富与政治权力共荣共济的“非神圣同盟”。可以说，在20世纪80年代初之前，香港一直处于常态政治之中。

20世纪80年代初突然出现的香港前途问题及接踵而来的中英谈判，彻底改变了香港的政治格局。中英展开谈判后不久，港人便清楚地知道英国近一个半世纪的殖民统治必然会在1997年终结，而中国将会于同年在港恢复行使主权。自然地，由于英国在港的管治行将终结，港英政府的管治权威面对迅速萎缩的命运。为了实现“光荣撤退”的目标，也为了

在撤退前维持管治上的自主权和保存政治颜面，英国人一方面引入“代议政制”改革，逐步把权力移交予由港人通过选举而产生的立法机关，借此换取港人对港英政府的继续支持，赢取英国国内与国际的赞誉；同时英国计划通过普选而催生和强化拥戴它的反对派势力，并拉拢此新兴势力去抗衡那些原来拥护殖民管治但却逐渐投向中方的保守建制势力（当中以商界最为关键）。凡此种种，都是为了巩固其统治根基和实现“光荣撤退”。

另一方面，英国一反其过去限制和约束港人的反共情绪和活动的惯常做法，明目张胆地鼓动港人与中国政府龃龉和对抗，并策动反对派充当其“拒中”的先锋。这样做的目的是要动员香港的内部力量抵制中国政府和日益壮大的爱国力量，使英国在殖民管治的最后岁月中有足够能力去保障英国的利益和扶植“亲英”或“亲西方”的未来香港特别行政区的管治者。由于港人在回归前对英国政府的信任远高于对中国政府的信任，对香港的前景忧心忡忡，对爱国人士也存诸多疑虑，因此英国在港的政治部署颇为成功。

英国政府政治部署的另一面，是防止中国政府成功培植其支持势力的政治接班人。显而易见，中国政府的成功意味着英国政府的失败，也意味着英国在港的利益在“九七”回归后失去保障。所以，港英政府不但拒绝响应中国政府有关共同培植日后治港人才的建议，反而处处掣肘和压抑爱国人士。当然，中国政府最终了解到它只能单方面扶植未来特区的政治人才，所以试图通过委任港事顾问、区事顾问、人大代表、政协委员、特区预备工作委员会委员、特区筹备委员会委员等部署以为应对。如此一来，原来一直蛰伏的爱国力量便被释放出来，加上不少原本属于港英建制人士的归来，以及新兴爱国人士的出现，爱国阵营也在不断壮大，不过，无论在社会影响还是在人才的数量和质量上始终无法与历史悠久、在社会各处盘根错节的“亲英”阵营相颉颃。

在回归前10多年的过渡期中，不但中英之间争斗不绝，各方支持势

力也不断倾轧，社会也因此而高度分化，香港遂成为高度甚至过度政治化的社会。在回归前一年左右，英国政府意识到如果坚持与中国政府斗争到底，它只会是大输家，而它所扶植的“亲英”势力，也会在回归后难以立足。经仔细考虑后，英国政府聪明地改变了它的对华与对港策略，放弃对抗，转而与中国政府合作处理回归的各项工作。从中国政府的角度而言，为了实现平稳过渡，为了提升港人和国际社会对香港前景的信心，考虑到大部分治港人才仍只能来自原来的港英建制，所以中国政府容许全体公务员过渡到新的特区政府，并成为绝大部分的主要官员，不少原港英政府的支持者也继续担任重要公共职务。相反，只有少数拥护中央的人士获得重要的政治任命，这与他们的预期落差甚大，难免会产生极大的怨怼之情，从而加剧了他们与原港英建制人士的不信任和摩擦，大幅削弱了他们对特区政府的支持，并深化了回归后特区管治的困难。

反对派在回归前已坐大，但在回归后失去了英国人的庇荫，又受到中央和特区政府的反制，不能够在政治体制内有大作为。他们不接受《基本法》规定的特区政治架构，集中力量在体制外活动，以舆论和民意作为斗争手段，支持其在立法会和区议会内的少数声音，向中央、特区政府和爱国力量不断展开攻击。由于反对派在社会上有相当的民众和舆论支持基础，其政治战斗力颇为顽强，对回归后的政治格局造成重大影响。

回归后的前半年，香港出现了短暂的政治平静的局面。[5]原因是港人对中央对港的政策放心，对首任行政长官董建华的“老实人”形象有好感，而香港的经济仍处于令人亢奋的“泡沫”状态。但自从1997年年底开始，香港不但遭遇前所未有的亚洲金融风暴的猛烈冲击，更接连受到过去罕有听闻的传染疾病（例如禽流感、非典）的侵袭。港人在生命财产同时受到严重威胁之际，却正是管治能力尚待磨炼的新政府主政及新旧政治势力交战正酣之时。一时间政治烽烟处处，斗争此起彼落。所有重大经济、社会、民生问题都难逃迅速转化为政治斗争议题的命运，董建

华成为众矢之的，而特区的管治则面临极为严峻的考验。[6]2003年7月1日爆发的数十万人参与的反《基本法》第二十三条立法的大规模游行示威更是各类矛盾并发的顶峰。

简而言之，自20世纪80年代中期开始，随着中英双方在香港事务上越发发挥关键作用，新政治势力兴起，旧政治势力奋起以求自保，而港人又高度关注各项围绕着香港前途的政治议题，包括“一国两制”方针、中央对港事务的处理办法、中英在政制和其他问题上的争斗、政制争议、北京政治风波等。回归后出现的金融危机、传染疾病肆虐、特区政府施政的失误等问题又衍生出围绕着管治失效而来的种种政治、政策和政制等问题，并与原来的部分政治问题交织在一起，形成一个极度政治化和政局动荡的局面。可以这样说，香港的非常态政治绵延了20多年，直到2005年后随着董建华下台、曾荫权上台并继而连任、香港经济复苏、特区施政有所改善和香港与内地加强经济合作等情况发生后才出现明显的转机。然而，2010年以来，特别是2012年梁振英领导的新一届特区政府上台后，非常态政治又有重燃之势。尽管如此，展望未来，从各种因素分析，反复虽然难免，常态政治应该可以不断延续下去，“一国两制”方针应该得以更全面和准确地落实。不过，孕育非常态政治的因素仍然存在，并不时有新情况的出现，由此而产生的政治摩擦仍会不断对香港的政治生态造成困扰。

非常态政治的主要表征

在长达20多年的非常态政治生态环境下，香港出现了一些突出的政治现象：

第一，行政机关与立法机关经常僵持不下，政府的法案和政策往往因为政治、意气或其他缘故而受到立法机关的阻挠或拖延。政府难以进行有效管治，重大政策难以出台，大型基建工程难以上马，特大危机

（例如“非典”疫病、禽流感、金融风暴）难以对付，香港的发展难以强力推动，香港的经济竞争力不断下降。

第二，社会各方面缺乏共同目标，各自为政，相互倾轧，无法集中力量向共同目标迈进。政治生态不利于凝聚社会对公共政策、政策改革和发展路向的共识。

第三，社会争议高度政治化、情绪化、非理性化、泛道德化，并不断出现人身攻击和人格诋毁的现象。反智、反精英和反权威意识泛滥。

第四，各类权威（政府、精英分子、社会贤达、宗教领袖）凌夷，民粹激情澎湃，社会秩序混乱。

第五，社会高度分化对立，斗争频繁。

第六，最瞩目和广受关注的议题和争论范畴离不开认同中央或反对中央、支持或冲击特区政府，循序渐进的民主发展或一步到位的民主建设，人权、自由、法治，如何维护国家安全，如何对待内地发生的政治事件，行政机关与立法机关权责的划分，中央与特区的权力界限，特区高度自治的本质和内容，人大释法，特区司法机关的宪法权限等政治议题。

第七，决策模式与过程高度政治化和意识形态化，反智现象突出。专业判断和科学知识要让路于政治斗争的需要。各个势力的短期和局部政治利益考虑往往凌于在香港的整体和长远利益之上。

第八，政府与人民的关系处于紧张状态。政府难以取得民众的尊重和信任。港人常常从阴谋论角度审视政府的一举一动，不但主要官员不时遇到质疑和攻击，即使标榜“政治中立”的公务员也未能幸免。[7]政府内部士气不振，担忧动辄得咎，少做少错的心态弥漫。

第九，大众传媒扮演推波助澜、挑拨离间、煽风点火、造谣生事和

民众动员的角色，部分反共、反政府和鼓吹民粹主义的传媒更企图成为可以左右大局的力量。传媒界人士以“第四权力”自诩，甚至以自己为匡时济世之主力自命。部分电台“烽烟”四起（听众致电电台表达意见、宣泄不满或向政府和其他机构投诉），节目主持人箕踞自大，力图制造政治议题和行动，俨然以人民领袖自诩。

第十，人民对不同党派的认同和信任有明显差异。支持中央和特区政府的爱国爱港力量备受港人贬低奚落，而反建制和现行体制的反对派以“在野”之身份得到了港人更多的支持。然而，总的来说，在行政长官并非普选产生、立法会只有部分议席由地区直选产生和港人对政党态度冷淡的情况下，其实所有党派都是规模较小、群众基础有限和社会信任度不足的政治组合。[8]

第十一，不同党派的政治纲领有明显差异，主要反映在各自的政治立场上，尤其是集中在对中央、内地政治和人权事件、特区政府施政、政制发展等议题上。虽然受惠于《基本法》的巧妙安排，爱国爱港力量主导了行政机关和立法会，但由于其内部矛盾不少，难以在所有事情上团结一致。加上爱国爱港力量中有部分势力需要争取民众的支持，港人的反共意识便在其中起了一定的分化作用。反对派在政治体制内虽属少数派，但他们在体制外却是主流派，他们因此可以结合体制内外力量，发动各式各样的舆论和群众行动，与爱国爱港力量展开斗争，使香港陷于连绵不断的政治争斗之中。可以说，反对派主攻，爱国爱港力量则主守，而主守的一方又往往招架乏力。

第十二，不同党派的社会支持基础、政治组织和动员方式也有所不同。爱国爱港力量虽不断壮大但观点和利益分歧甚大，协调工作艰巨，而最大的黏合剂是各成员对中央的拥护，因此中央有一定的整合作用，但作用不应高估。爱国爱港力量包括传统的爱国力量、因回归在即而向中央靠拢的新兴爱国势力、原港英建制分子、公务员队伍、工商界人士、乡事势力等。爱国爱港力量是跨阶层的组合，但基本上倾向于依靠

商界和基层的支持。相反，反对派也是一个跨阶层的势力，以深受西方价值观熏陶的中产阶级专业人士（特别是从事自由职业者或公共服务提供商）为中坚。他们笼络了不少代表中产阶级和基层人士的地方、专业、宗教和压力团体。更为重要的是，反对派得到大部分主流传媒或明或暗的支持，而西方势力又不断给予各种支持。事实上，爱国爱港力量与反对派的斗争，蕴藏着行政与立法支持与反对中央不同阶层之间和西方势力与中国政府的摩擦，因此这些摩擦在相当长时间内难以消弭。

第十三，在政治斗争弥漫的氛围下，不少突出的经济和民生问题都会迅速被反对派转化为高度政治化的议题，并上升为对特区政府管治的认受性和香港政制认受性的质疑，力图凸显政制民主化的关键意义。

第十四，大大小小的集体抗争行动（示威、游行、静坐、请愿、记者招待会、堵塞交通、围堵官员、暴力冲突）此起彼落，目标既是利己的，也有利他的；有功利性质的，也有发泄情感的。但绝大部分行动是冲着特首或特区政府而来的。

常态政治的主要表征

自2004年左右开始，一些非常态政治的表征陆续减退，而常态政治的表征则相继浮现。虽然非常态政治现象远未消退，尤其是一些激进的建基于狭隘社会支持的力量冒起并不时策动激烈行动，但香港的政治局面已经呈现新的气象。政治形态的变化，既反映了主流民意的嬗变，也是政治形势急速转变的结果。

香港特别行政区中央政策组和香港本地大学过去多年来进行的大量民意调查都发现，港人所关心的问题越来越多地与他们的切身利益相关，包括：经济发展、产业结构的调整、香港与内地经济的融合、就业问题、楼价和物价飞涨、空气污染、贫富悬殊、贫穷问题、流行性传染

病、教育素质、青少年吸毒等。政治和政制民主化问题其实人们并不太关心。港人普遍要求特区政府优先处理他们关心的问题。

2004年以后，由于社会各界大部分时间围绕着经济、社会、民生和生活水平问题进行讨论，香港的政治局面相对平静，没有出现激烈斗争的事件。自从2003年7月1日数十万人大游行以来，香港再也没有出现过相同规模的集体行动。但比较瞩目的较大型游行示威却仍有数起。其一，全国人大常委会在2004年4月就香港政制发展问题对《基本法》有关条文进行解释，而解释的结果又被不少港人视为拖累香港民主发展步伐的举措，约有1万人左右参与反对人大释法的抗争行动。其二，2011年的“七一”游行有约6万人参加，目标主要是不满政府施政和政府提出的立法会议席出缺的处理办法。其三，约有7万人参与2012年的“七一”游行，主要针对刚上台的梁振英政府和抗议中央介入行政长官的选举。其四，2012年7月29日约有3万多人参与“反国民教育”游行。

2004年以来，一些重大政策议题，例如规管政府窃听和秘密监察的立法、2012年的行政长官和立法会选举办法的制定、全国人大常委会对2017年行政长官及以后立法会普选的决定、政府就商品及销售税向公众进行咨询、医疗改革的公众咨询、防止行政长官贪污受贿的立法、反种族歧视立法等都是涉及人权、民主和港人切身利益的重大问题，在社会上都只引起了有限的争议。可以想象，这些议题在回归后最初的几年肯定会是爆炸性的议题，特区政府也必然会因为它们而疲于奔命，而且在政治上饱受冲击。

相反，反对派刻意制造尖锐政治争端的政治能量逐步下降。即使在过去，他们主动制造政治议题和主导公众讨论的能量其实颇为有限，主要不过是利用港人对中央和特区政府工作的不满和对经济、社会和民生情况的怨气，挑动港人反政府和反建制的情绪，提升社会上的民主诉求。不过，值得留意的是，反对派的主流势力在回归后减少了悍然挑衅和对抗中央的言论与行动，发动群众到中央驻港机构门外示威的事例也

不算多。然而，他们却把特首视为中央的化身而予以无情挞伐。

如上所述，反对派一直赖以动员民众去冲击政府的议题主要是政治议题，或经政治化后的其他议题。常态政治抬头的特征是政治议题越来越少，而要把其他议题政治化也越来越困难。为了挑起政治争端，煽动民众对政府的不满，增加自己的政治资本，反对派日趋倾向于以攻击政府日常施政的失误或不足之处、个别政策新猷的争论、个别部门和官员的缺失、或政府用人所引起的争议为斗争手段。又或者刻意以立法会、法院、传媒或集体行动去阻挠政策的制定和执行，特别是基本建设项目，堵塞政府树立政绩的机会，营造政府管治失效甚或无能的形象。然而，这些伎俩往往是双刃剑，损人而又损己。久而久之，反对派为反而反、置香港整体利益于不顾的嘴脸更为突出，令他们自己的公信力也快速下降。

最具启示性的事有几宗：其一，在2005年年末，反对派成功阻挠了特区政府提出的推动政制向前发展的方案的通过，认为该方案民主程度不足且缺乏民主承担，但该方案却得到超过一半港人的支持。为此，反对派付出了重大政治代价，其民主承担也受到各方质疑。其二，激进反对派五名立法会议员辞职，并借着补选发动“五区公投”行动，目的在于挑战中央与《基本法》的权威。此次行动不仅没有得到其他反对派的支持，而且未得到广大群众的认同，结果以惨败告终。

反对派在常态政治下自然也希望利用非政治性议题来巩固和强化其政治力量，不过迄今为止尚未取得实质成效。主要原因是他们缺乏那些具备相关专业知识的人才，尤其是在金融、经济和内地与香港合作等领域。但当他们着手处理一些涉及社会、民生、福利等问题时，又往往过分受到理想主义、浪漫主义、教条主义或民粹主义所驱动，或受困于内部欠共识，或过度受制于部分支持民众和集体的诉求，难以提出切实可行而又能够取得多数人支持的建议或主张。再者，反对派受到他们不是执政力量而是“永远的反对派”身份的极大困扰。在政治功利主义仍然弥

漫的香港，“永久的反对派”可谓没有政治前途，港人不会相信反对派有能力解决他们的问题，觉得他们只能担当制衡或监察政府的角色。因此，在政治议题短缺的环境下，反对派便要面对如何避免走向衰败的威胁。

事实上，面对常态政治的抬头，反对派面临迫切的转型问题，但困难重重。首先，反对派素来以理想、原则、信念、反共、西方价值等意识形态性的政纲作为争取港人支持的手段。要扭转意识形态取向，改行务实路线，绝非易事。他们当中不少人满腔热血加入反对派，个人付出了一定的代价，也可能为此而连累了亲人与朋友，但要他们放弃或者大幅改变立场并不现实。此外，过去港人之所以信任他们，是认为他们立场坚定。当港人对香港前景迷茫且缺乏信心时，立场清晰和稳定的人能够给予他们安全和可靠的感觉。反对派如果改弦易辙，不得不冒被港人视为“转轪”的政治风险，从而失去公民的信任。再者，反对派即使愿意改变立场，并得到理解或同情，也不保证他们可以获得一批新的支持者，但却肯定会失去部分原来的支持者。那些本来认同其他党派的人多数不会改变其认同对象，因为无论反对派如何改变，他们总不能变得与其对手一模一样。对于那些尚未有认同对象的人来说，转变了的反对派也不见得特别有吸引力。这类所谓“中间派”或“独立”人士，一般在政治上较为消极被动，就算他们当中部分人决定支持反对派，他们的支持力度也只会偏小，与反对派失去的积极分子对他们的热情帮助有天壤之别。最后，反对派要令中央相信他们是真的“觉今是而昨非”也非易事。中央不会随便相信他们的政治取态已出现重大转变。即使相信，在反对派正在走下坡路之际，他们的“统战价值”也大大下降，但“统战”他们的成本却不断上升，原因是那些多年来追随中央并渴望得到回报的人不喜欢看到他们的长期对手“投奔”过来与他们争夺中央的“恩宠”。在面对众多改变立场的风险时，反对派最容易或最轻松的选择是以不变应万变，尤其是对那些派内的既得利益者而言（年龄偏高而又早已享有社会或政治地位者），因为他们要承受的可能代价较大。可是，这种以不变应万变的消极态度却令派内的第二、第三梯队的成员不满和沮丧，并十分担

忧个人的政治前途。派内老一辈和较年青一代便时起龃龉，甚至出现公开冲突和分裂，损害反对派的团结及其政治声誉。

尽管如此，主流反对派也试图采取一些策略，以求突破困局。他们进一步减少针对中央的挑衅性言行，不时强调其“爱国情怀”。民主党不支持2010年的“五区公投”行动并在2011年采取妥协态度从而让政府提出的政改方案得以在立法会通过就是明显例证。主流反对派尝试找寻和利用各种可能与中央沟通的管道借以表达善意。不过，由于反对派的组成颇为复杂，当中有不少人属顽固反共人士，这些人的激烈反共言行往往又抵消了其他人的“修好”努力。不过，主流反对派却又力图把特区政府和中央区别对待，在向中央示好的同时大力阻挠特区政府施政，并不断批评特首以中央马首是瞻，罔顾港人利益，在此他们与激进反对派分别不大。然而，中央却视他们对特区政府的攻击等同于对中央的攻击，因此反对派与中央的关系始终无法有明显的改善。

在面对困局却又找不到出路的处境下，反对派士气不振、彷徨不安、内斗不断，而且不断进行分化重组。更重要的是，反对派内部激进势力的抬头。2005年年底，一群因在2003年反对《基本法》第二十三条立法而声名鹊起的大律师加入了反对派阵营，并以自己为核心宣告将要成立一个名为“公民党”的新政党。该党于2006年正式成立，宣称主张既推动民主发展，又致力于与中央政府沟通，务求取代早于20世纪90年代初已经出现却因为长期反共而与中央交恶而陷入困局的民主党在反对派中的龙头地位。可惜，公民党的反共本质、极度亲西方倾向、对抽象“原则”的执着、对中国共产党和国情认识贫乏，加上过于自信、崖岸自高、过分注重政治清流形象、缺乏政治经验、缺乏群众基础、鄙视妥协和退让、过分依赖反共传媒的推崇和宣传、过分注意民意对其言行的实时反应，丧失了与中央沟通的机会。与此同时，公民党不得不面对难以招募新党员和影响力下降的困境。由于公民党的领导人对自己过度期许，承受挫折的能力有限，他们很快便失去了一直标榜的理性风格而陷入意气用事之陷阱，令不少原有的支持者唏嘘不已。[9]公民党的不成

功，意味着反对派试图进行政治转型以应对常态政治来临的尝试并未取得成功。

为了突破政治困局，反对派很快便进行了另一次尝试。他们觑准了2007年年底港岛地区立法会议席补选之机，成功游说原政务司司长陈方安生“代表”反对派出选。陈方安生在回归前乃港英政府刻意培育为特区领导人的公务员，并享有颇高的民望，但却无法适应香港回归中国的事实。虽为特区政府第二把手，却未能与中央和特首董建华融洽相处，最后挂冠而去。在蛰伏两三年后，陈方安生高调复出，以批评政府和鼓吹民主为己任，一时风头无两。可是，陈方安生转投反对派阵营，愿意振兴反对派，但无法取得该阵营的中坚分子的信任。事实上，陈方安生对中央的暧昧态度，更令不少反对派人士产生疑虑。很多港人对陈方安生的突然“转轨”也感到难以理解，不少人认为是个人恩怨作祟，所以难以对她完全信任。事实上，尽管陈方安生赢得了补选，但却失去了先前超然的政治形象，又不能发挥团结和壮大反对派的振衰起颓作用。反对派原来寄望陈方安生能够协助他们重开与中央沟通的门路，而陈方安生本人也曾以此自诩。可惜，陈方安生向反对派靠近，却反而令她失去中央仅存的信任，从而感到意兴阑珊。至此反对派另一次转型努力又以失败告终。

反对派的转型失败，归根结底是他们无法彻底公开扬弃其反共主张、认同中央对港政策和对“一国两制”方针的诠释、放弃对内地事务的干预、割断与西方势力的联系以及减少与特区政府的对抗。他们明白自己的主张已经落后于变动中的政治形势，同时也与主流民意背道而驰，但反对派却缺乏足够的自我改变的动力。

不过，反对派转型不成功却成为激烈势力抬头的诱因，另外一个原因当然是香港的贫富悬殊日渐恶化，民众对社会不公平现象的怨气与日俱增。2006年社会民主连线（社民连）的成立及后来（2011年）自社民连分裂出来的人民力量的出现，意味着反对派的进一步分裂和香港政治

的进一步对立分化。激进力量把政治与社会民粹主义提升到更高的水平，暴力抗争行动不断升级，政府官员和建制派政治人物成为焦点冲击对象。激进力量同时也把"温和"反对派视为敌人，批评他们放弃原则，与建制势力妥协。除了激进党派之外，一些激进民间组织和组合也纷纷出现，当中年轻人扮演了关键的角色，而互联网和其他先进通信工具更是不可或缺的政治动员手段。这些民间自发性的政治行动往往不受政党的领导或协调，甚至对政党有怀疑和抗拒情绪。民间的组织和组合一般规模不大、缺乏明确领导、团结性有限、彼此之间协调程度不高，而且存在时间不长。它们比较集中在"后物质"（保育、环保、文化）议题上进行动员，偶尔也会涉足政治性议题（例如国民教育）。由这些组织和组合发动的抗争行动虽然不会持久，但它们何时出现、有哪些议题引发、杀伤力有多大以及哪些人会参加却是极难预测的，因此为香港的政治局面注入不少不确定因素。

总的来说，激进力量的抬头，从侧面印证了反对派的衰落，反映了反对派在制定公共议题上能力的走弱。激进力量的出现、其对年轻人的依赖以及对激烈斗争手段的倚重进一步令反对派失去主流民意的认同。激烈行动的增加，引起了社会的关注，并在表面上令人产生香港陷入政治动荡之局，当然事情并非如此。

传媒的处境与反对派有雷同之处。在常态政治下，传媒缺乏大量可供炒作的政治议题，也失去了一个可供它们轻易地把非政治议题迅速转化为政治议题的有利民意环境。在非常态政治下，由于首任特首董建华的个性和处事风格被不少港人所诟病，传媒很容易便把董建华打造为"万恶之源"，为港人可资发泄其不满和挫折的"实物"对象，使他备受批评、嘲笑、揶揄和践踏，而不计较此举是否公平。自董建华下台后，传媒便少了一个可供政治煽情之用的人物。经济和民生问题上升，而这些问题又较难加以高度政治化，即使政治化也不可能完全把矛头指向特区政府，因此，传媒的政治影响力特别是主导公众讨论议题的能力已经今非昔比。事实上，随着民意氛围的变化，香港的商业传媒为了吸引受

众也必须调整其取态，从而重民生、轻政治便成为传媒的新趋向。房屋、贫穷、贫富不均、地产霸权、劳工、教育、空气污染等涉及社会和民生的问题受到传媒广泛的关注。当然，偶尔有个别具争议性政治议题出现时，例如首批副局长与政治助理的任命、填补立法会议席出缺的安排、官员和政客的不当行为、特首曾荫权的“贪小便宜”事例、中央“插手”2012年的特首选举、特首梁振英的僭建[10]和诚信问题、国民教育的推行，传媒必定如蚁附膻，极尽煽情之能事，却无力阻挡大趋势的前进。

常态政治的另一表征，是所谓电台“名嘴”的没落。当港人怨气有限而政坛又颇为平静之际，无论“名嘴”如何鼓其如簧之舌，或散布夸大歪曲之论，都越来越引不起公众的共鸣和感觉，反而导致其公信力的丧失和受众的萎缩。

在常态政治下，行政立法关系也有一定程度的改善。部分反对派的立法会议员开始较愿意在社会民生问题上与特区政府合作，并逐步减少对特区政府的恶意攻击。当然，极少数的激进议员的敌意攻击变本加厉，但实际影响有限，而且引起港人的不满。在个别不涉及重大政治原则的立法和政策事项上，特区政府甚至需要寻求个别反对派议员的支持，以抵消部分支持政府的议员的反对。在一些社会和民生问题上，部分支持政府的议员甚至会与反对派议员连成一气，共同反对政府的提议，2007年7月政府在营养标签规例和种族歧视条例的修订上遭到立法会的否决便可见一斑。无疑，由于行政和立法机关之间本质上存在矛盾对立，追求和谐的行政立法关系乃缘木求鱼，且非健康现象。但既互相监察又互相合作的行政立法关系始终是有利于有效施政和促进发展，更对减少社会争斗内耗也有相当裨益。

在常态政治下，中央和特区政府享有较高的民望和支持，并可以借此扩大其社会支持基础。部分反对派人士转投爱国爱港阵营，或者转以“独立人士”身份出现。不过，属于爱国爱港力量的主要政党（民建

联、工联会和亲商界的党派）却受惠有限。民建联的民望在2003年因为支持特区政府的《基本法》第二十三条有关维护国家安全的立法而陷入低谷，并在同年年底的区议会选举中惨败，而自由党则因临阵倒戈导致第二十三条立法失败而上扬。不过，没过多久，民建联的民意却拾级上升，并在2007年和2011年的区议会选举中取得好成绩，不过其民众信任度仍略逊于反对派的民主党和公民党。相反，随着第二十三条立法效应的消退，自由党的精英主义和亲商界取向不断损害民众对它的好感，部分核心党员甚至于2008年集体退党而成立更愿意与特区政府和中央合作的名为经济动力的新政党。

无论是民建联、工联会、自由党或经济动力，它们在常态政治为主下仍未成功转型为可以代表主流民意的政党。尽管它们是特区政府的政治盟友，但它们的民望却无法随特区政府的民意上升而上升，反而却会因特区政府民意下降而受累。主要原因是它们的主要领导人盘踞政坛已久，其依附中央的形象已深入人心，因此政治包袱不轻。期望这些年龄偏大的政治人物能够说服港人他们是新时代的弄潮儿几乎是不可能的事。不过，在常态政治氛围下，他们积极利用自身与中央关系良好的优势来壮大自己，从而积极处理一些社会民生问题。他们的努力也取得了一些成效。他们虽与特区政府关系密切，但政治立场和利益却不尽相同，而民建联和工联会的中下阶层支持基础与自由党和经济动力的精英路线也分歧甚大。就算把几个党派的支持者加起来，也占不到港人的一半。

在常态政治抬头的背景下，支持特区政府较得主流民意认同，但民众对政府的支持并不牢固，而且在大部分时间也不算高。再者，人们也希望在行政长官还未普选产生时反对派能够发挥一定的制衡政府的作用。港人对反对派的信任下降，只表示越来越多原有的该派的支持者游离了出来，但却并不表示这批游离者会转投爱国爱港党派的怀抱。现阶段，顶多可以说由特区政府与爱国爱港党派组成的政治联盟在未来比反对派较有条件去建构一个有社会大多数坚实支持的政治势力。要达到这

个目标，特区政府与支持它的政治党派和各种社会力量需要加强联合，共同服膺于一套能够代表那越来越接受中央和认同祖国的主流民意的新政治主张，扩大吸收政见温和的中产阶级专业人士，培育能代表新时势的政治人才；同时，在中央的支持下积极参与国家的建设以推动香港的发展，以政绩来锁定港人对自己的长久支持。可以肯定的是，虽然长远来说成功机会不错，但这个过程必然是坎坷而且荆棘满途的，中间更会出现逆转的挫折。

政治形势和主流民意的变化

香港之所以能够逐步走出非常态政治的狭谷而蹒跚地走向常态政治的坦途，与主流民意的嬗变有莫大关系，而主流民意的嬗变又是政治形势出现变化的反映。主流民意的嬗变与政治形势的转变时刻互动，互为因果。

一直以来，即使在非常态政治的主导下，民众的焦点其实都放在经济、民生和生活水平等非政治议题上。随着常态政治的上升，这些问题已成为港人最关心的问题，而政治议题的受关注度则明显滑落。

港人不但对政治议题兴趣减少，更重要的是，他们对政治议题有新的认识和体会。而新的体会又影响到人们对不同政治势力的看法，逐步改变了不同政治势力的力量对比和它们的发展态势。在非常态政治背景下，港人对中央信任度较低几乎决定了他们对各种政治争论的理解和重视程度。正因为港人中不少人是在国共内战时迁移到香港的，他们对新中国和中国共产党怀有很深的成见，这种负面态度在一定程度上影响了他们的下一代。再加上港人长期受到殖民教育和西方文化的熏陶，以及源于当时香港的经济发展水平较内地高而产生的优越感，港人对回归中国和“一国两制”方针信心不足。事实上，所谓“香港人”的身份认同的内容，相当程度上是与所谓“内地人”对比而确立的，是将“香港人”和“内

地人”蓄意对立起来的结果。

港人对香港和中国内地的前景不乐观，担忧回归后中央会干预香港的内政、收窄港人的自由空间、改变香港的现状和破坏香港的制度。所以，港人从实用角度出发，认同反对派的民主诉求，支持香港的民主发展应以“高速”前进。对不少港人而言，港人可借着民主改革把较多权力控制在自己手中，减少中央插手香港内政的机会，以实现反对派高举的“民主抗共”的目标。然而，真的认为民主可以抗共的人却很少。

港人既然怀有政治不安全感，自然会寄望反对派能够发挥制衡中央的作用，当然他们不会高估反对派的政治能力，但感觉总比支持中央的人士较值得信赖。反对派因此比其政治对手（包括特区政府）享有较高的民望，也更有能力夺取立法会的地方直选议席。自然，反对派可以利用民众的支持兴风作浪。

回归后，香港面对前所未有的经济危机和管治困难，港人对特区政府尤其是特首董建华怨毒甚深。港人更乐意支持反对派去冲击特区的执政者，即使支持中央的人士也因为未受重用而对董建华不满。不过，支持中央的势力也同时是反对派和大多数港人发泄和打击的对象。港人的政治不满和悲观情绪不断受到传媒和政客的激发，在2003年7月1日的大游行中达到极致，但同时这些负面情绪又因为得到大量抒发而下降。

反对派一厢情愿地认为2003年的大游行是一个对他们绝对有利的转折点，并期望过去政治上欠积极的中产阶级能被进一步动员和组织起来，成为新一轮香港民主运动的强大推动力量。吊诡的是，香港的政治生态却向另外一个方向变化。自2003年大游行以来，香港的主流民意出现明显转向的态势。港人越来越务实、理性、温和和厌倦争斗。人们开始把社会稳定视为最重要的渴求，紧随其后者是经济繁荣，而将自由与民主置于其后。自20世纪80年代初期开始绵延近20年的无休止政治摩擦令港人越加珍惜安定与和谐，并主动发挥约束反对派言行的作用。

新主流民意与旧主流民意的核心部分有着根本性的区别，这就是港人对中央、内地和国家的态度发生了巨大的变化，而这些变化又带有质变的性质。这种质变反过来又改变了人们对政治议题的认识和重视。

具体来说，港人对中央和内地的态度发生了以下一些变化：

第一，对国家的未来由不乐观转为乐观甚或过度乐观，认为中国跻身世界强国之列乃指日可待之事。

第二，对“一国两制”方针政策增强了信心，相信中央关心并有诚意促进香港的发展，感激中央在香港有困难时慷慨出手相助，愿意承认和尊重在“一国两制”下中央的宪制权力。

第三，对中央的信心和信任持续上升，赞赏中央的治国能力和处理香港事务的睿智。

第四，从“抗共”心态走向与中央构筑合作互信关系，较以往愿意去了解、考虑和照顾中央的看法和利益。

第五，认同香港与内地逐渐形成了“经济命运共同体”，意识到香港的经济转型和发展高度依赖内地的经济增长和转变，积极支持香港与内地深化经济融合，并希望香港能够在国家和平发展的过程中做出重要贡献。

第六，意识到香港不少的社会和民生问题（例如人口老龄化、贫穷、青少年吸毒）的长远解决也建基于香港与内地在各方面的紧密合作。

第七，对内地同胞的贬抑心态逐步收敛，对内地精英多了一份敬意，但同时担忧来自内地的竞争，又忧虑大量内地同胞涌港对香港的价值观、制度和行为方式的冲击。

第八，港人的国家观念、民族意识和爱国情怀日益显著。这从2008年港人对北京奥运圣火在西方国家传送时受到干扰及四川大地震的激情反应中可见一斑。港人越来越以身为中国人和中华人民共和国公民为荣。

第九，港人对西方世界的负面态度开始认知。港人认为西方在回归后对香港缺乏善意，处处挑剔，且经常做出不尽不实的报道和批评。越来越多的港人相信西方国家不愿意看到中国走向富强，遂处心积虑、想方设法阻挠中国的崛起，甚至利用香港在国家中的独特地位为国家添烦添乱。

第十，当被问及自己的主要身份是“香港人”还是“中国人”时，虽然认同前者的受访者比例仍占多数，但重要的是“香港人”和“中国人”的内涵日趋重叠，两者不但非相互对立，反而走向统一。

第十一，港人对中国共产党的态度亦转趋正面，较之前更愿意承认中国共产党在国家崛起过程中功不可没。

港人对中央、内地和国家在态度上的巨变，在很大程度上也改变了他们对香港政治的理解。

港人认为香港最大的政治，是确保“一国两制”顺利落实，当中尤其重要的是建构良好的中央与特区关系，防止反共或挑衅中央的言行出现。[11]其他港人政治态度的变化包括：

第一，香港的民主发展不能阻碍“一国两制”的实施，必须按照《基本法》规定的方式推进，而中央与内地的利益必须得到充分的尊重和照顾。

第二，承认中央在香港政制发展上有宪制主动权和最终决定权，不能在主权在民的幌子下予以否定。港人同意在发展香港的民主时，应该

同时考虑到它对中央和内地可能造成的冲击。

第三，主张民主发展不能损害香港的经济繁荣、社会稳定、良好的中央与特区关系、简单低税制、有限的社会福利负担和优越的营商环境。港人尤其是中产阶级人士对民主化是否将挑起反共情绪和民粹激情怀有一些疑虑。人们既然对现状较满意，自然会思考民主改革是否将对现状带来不利影响的问题。

第四，港人不希望民主发展会令反对派有机会上台执政。在过去非常态政治主导下，港人在对现状极度不满时，曾经有接近一半的人表示可以接受反对派领导香港，并寄望他们带来新局面。如今在常态政治下，港人知道只有得到中央的信任和促进香港与内地合作的政治势力发展才可以造福香港。在大部分港人眼中，反对派已经丧失了作为执政者的资格，充其量只能当称职的反对派。因此反对派的政治价值对港人而言大幅下降。港人甚至担心过快的民主发展步伐会令反对派有机会夺取过多权力。

第五，港人对特区政府的信任有所回升。特首曾荫权和特区政府的民望比反对派更高，而后者的民望甚至比中央的还要低。

第六，港人的民主诉求明显降温，政制发展一事越来越引不起他们的兴趣。人们关心一系列的经济发展和民生改善的事项，包括香港的经济竞争力和贫富两极分化等重要问题。

第七，一直以来，不少港人倾向把民主与自由等同起来，也倾向于视愿意聆听和重视民意的政府为民主政府。所以，即使行政长官和立法会不是由普选产生，不少港人仍认为香港是一个民主社会，只是其民主形式不同于西方而已。当港人不再以民主为“抗共”的手段或根本无需“抗共”时，他们便开始思考加快民主步伐可能带来的消极和负面影响。港人对民主化的态度变得复杂矛盾，这在一定程度上淡化了他们的民主诉求。

香港主流民意在过去3年内的急速转变，其来有自。主要原因是中国日益强大，港人开始确信国家成为超级大国势所必然，而香港则肯定会从中受益。港人越来越明白中央对实行“一国两制”方针的诚意和决心。中央一系列的“挺港”政策诸如内地与香港更紧密的经贸关系安排、内地居民来港个人游、中央授权香港开办人民币业务和支持香港发展为全球主要的人民币离岸中心、大型国有企业纷纷来港上市集资等，对香港经济的复苏发挥了莫大作用。香港与内地在经济上的日渐融合也重塑了香港的政治生态。

随着香港经济的复苏，港人对香港经济的前景信心增加，但对香港在国家发展过程中是否将被边缘化则略有忧色。曾荫权上台后，特区政府有了新的开始，从而可以发挥凝聚民心、化解民怨的作用。事实上，在董建华离任前的两年中，在痛定思痛、总结经验的基础上，特区政府已开始构思和推行一套较之前有效的管治策略，此策略在曾荫权主政下进一步确立和改进，当然还远远没有达到完备之境。

这套新管治策略旨在建构一条在“一国两制”下切实可行的中间温和施政路线。它的核心内容包括：接受中央所制定和定义的“一国两制”方针政策、积极建立良好的中央与特区关系、促进港人与内地同胞的感情和了解、实行“背靠内地、面向世界”的经济发展策略、推动香港与内地的经济融合、施政“以民为本”、重视社情民意、增加向上社会流动机会、强调减贫以及提升港人的国家观念和民族意识。这套新管治策略基本上逐步收到成效，尤其在促进经济增长和维持社会稳定方面，然而在缩小贫富差距方面则严重不足。[12]再者，为新管治策略提供理论依据的新政治主张也逐步形成雏形。[13]

香港经济自2005年开始明显复苏、就业情况显著改善、资产价格回升、薪金上调、市场繁盛。内地经济高速发展，香港与内地经济加速整合，股市和楼市活跃、市民消费意欲增加，令港人对香港经济前景转趋乐观，过去因经济危机而触发的怨愤和不安也一扫而空。可是，2008年

爆发的全球金融危机又一次对香港造成相当大的打击。虽然香港的金融体系再一次显示了它的优越性和稳定性，但实体经济却受到摧残。特区政府采取了一系列巩固金融机构、协助中小企业、稳定就业和纾缓民生困顿的措施，让香港安然渡过了危机。然而，世界各国采取的大幅增加货币供应的措施却令大量外地（包括内地）资金流入香港进行投机炒作，使得香港的楼价快速飙升，令不少港人怨声载道。房屋问题迅速成为爆炸性的社会议题，但它却不是一个能够在短期内处理好的问题。因此，特区政府的民望大受影响。反对派自然戮力以民生议题攻击政府，而部分建制派也不甘人后。虽然政府的威望受损，但港人也不认为反对派有解决问题的能力，所以反对派也没有从中尝到甜头。

反对派的内忧外患大大削弱了他们的政治能量。外忧包括无法与民望不错的中央恢复对话，反而嫌隙日深；港人对反对派的不信任上升，令其社会支持基础萎缩；西方国家尤其是美国在港形象欠佳，对反对派所给予的支持作用有限，而事实上来自西方的支持也有下降之势；台湾的民主发展在港的示范作用过去一直为反对派助拳，但近年来台湾的经验却成为反面教材。内忧包括反对派内各党派无法团结一致，反而暗中较劲；派内大佬与后辈在形势恶化的环境下利益争夺日趋激烈；派内人士不断爆出贪污敛财的丑闻，打击了反对派的清誉；派内顽固势力与改革势力纷争不止；激进反对势力的出现加剧了反对派的内耗；招收新党员成绩不理想等。

中央在2003年以后明显调整了对港策略，大大改变了香港的政治生态。中央摒弃了回归初期的“不干预”政策，转而采取了“不干预但有所作为”的策略。中央的工作重点在于协助香港走向经济复苏，适时地宣布中央的立场以防止反对派钻空子，推动香港与内地在各方面的交往，提升港人的爱国意识，对反对派不予打压，但采取冷处理手法以免他们有“悲情牌”可打；推动爱国爱港力量的壮大和整合；尽力协助在外遇上困难的港人等。中央的这些策略有利于拉近与港人的距离。

然而，我们也不得不清醒地看到，不少港人对中国共产党和内地仍有抵触甚至逆反情绪，因此还会因为新情况的出现而演化为政治行动和风波。新特首梁振英的上台，被部分港人视为中央“直接”管治香港的象征。一时间各方面的“反共”意识又被调动起来，并借着内地人权问题和香港推行国民教育等问题而转化为政治行动，从而非常态政治又有萌芽之势。在2012年特首选举过程中，民生问题仍享有主导地位。新政府上台后恐怕在一段时间内要忙于处理一些针对中央和特区政府的问题。这便再一次说明香港走向常态政治绝对不是一帆风顺的过程。

结论

香港的政治从非常态重返常态是一个颇为颠簸曲折的过程，即使在今天，这一过程仍在进行之中，尚未完结，因此不少非常态政治的现象依然存在，甚至在某些时刻成为主要现象。尽管如此，随着香港的政治从非常态走向常态，中央、特区政府和各政治党派都在不断做出部署以应对。由于中央和特区政府在转变香港的政治生态上积极主动，它们不但较能适应新政治局面，而且可以在一定程度上驾驭全局。相反，反对派尚在痛苦地探索前路，且内耗内讧不断。

虽然就长远而言，反对派如果不能够改弦易辙，他们的政治前景就是暗淡的，而爱国爱港力量则肯定前途光明。然而，就短期来说，由于过去近20年来反对派是较得港人支持的政治势力，而爱国爱港力量长期因港人的反共意识浓厚而受到压抑，反对派所拥有的政治人才及其所享有的民望依然较爱国爱港力量为优。所以，纵使整体形势发展对爱国爱港力量有利，在民意和立法会地区直选方面，反对派在中期仍占有优势。

展望未来，爱国爱港力量在中央和特区政府的支持下，团结在以爱国意识为核心的新政治主张的基础上，逐步扶植能够代表新政治形势的

新一代政治领袖，常态政治便可以较全面地取代非常态政治。与此同时，随着反对派中顽固反共和亲西方的领导分子的逐渐淡出，主流反对派也会渐渐蜕变为温和改革派。他们虽然仍怀有一定的反共情绪和崇洋倾向，但会尽量避免直接与中央对抗，并会较多地把政治活动局限在香港这个政治舞台之上。简而言之，当反对派和爱国爱港力量愿意在“一国两制”框架下运作，认同《基本法》的政制安排及发展路向，而他们之间的主要分歧又是对经济、社会和民生议题的不同取态时，则“一国两制”下的常态政治便是香港政治生态的代名词了。

人们一定会问，香港政治由非常态走向常态是否是一个不可逆转的过程？当然，对此没有人能够给出确凿的答案。不过，即使香港日后再出现经济危机或对中央的信任出现问题，港人恐怕也不会把希望寄托于反对派，反而会从香港是中国的一部分和港人是中国人的角度出发，以务实态度而非以对抗中央的态度处理难题。香港在常态政治下仍然会有不少矛盾冲突，部分甚至颇为严重，但过去恶劣的非常态政治局面估计难以重现。

章末注

1.Jonathan Rauch,*Demosclerosis:The Silent Killer of American Government*(New York:Times Books,1994);Stanley B.Greenberg,*The Two Americas:Our Current Political Deadlock and How to Break It*(New York:Thomas Dunne Books,2004);Kevin Phillips,*American Theocracy:The Peril and Politics of Radical Religion,Oil,and Borrowed Money in the 21st Century*(New York:Viking,2006);Mark A.Smith,*The Right Talk:How Conservatives Transformed the Great Society into the Economic Society*(Princeton:Princeton University Press,2007);Fareed Zakaria,*The Post-American World*(New York:W.W.Norton,2008);Ronald Brownstein,*The Second Civil War:How Extreme Partisanship Has Paralyzed Washington and*

Polarized America(New York:Penguin,2008);Thomas E.Mann and Norman J.Ornstein,*It's Even Worse Than It Looks:How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*(New York:Basic Books,2012).

2.Ronald Inglehart,*The Silent Revolution:Changing Values and Political Styles among Western Publics*(Princeton:Princeton University Press,1977);Ronald Inglehart,*Modernization and Postmodernization:Cultural,Economic,and Political Change in 43Societies*(Princeton:Princeton University Press,1997);John K.White,*The New Politics of Old Values*(Hanover:University Press of New England,1988);Arthur M.Schlesinger,Jr.,*The Disuniting of America*(New York:Norton,1992);Joseph S.Nye,Jr.et al.(eds.),*Why People Don't Trust Government*(Cambridge,MA:Harvard University Press,1997);Susan J.Pharr and Robert D.Putnam(eds.),*Disaffected Democracies:What's Troubling the Trilateral Countries?*(Princeton:Princeton University Press,2000);Thomas E.Patterson,*The Vanishing Voter:Public Involvement in an Age of Uncertainty*(New York:Alfred A.Knopf,2002);John K.White,*The Values Divide:American Politics and Culture in Transition*(New York:Chatham House,2003);Samuel P.Huntington,*Who Are We?The Challenges to America's National Identity*(New York:Simon and Schuster,2004);Wayne Baker,*America's Crisis of Values:Reality and Perception*(Princeton:Princeton University Press,2005);Nolan McCarty et al.,*Polarized America:The Dance of Ideology and Unequal Riches*(Cambridge,MA:MIT Press,2006).

3.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988);Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Public Attitudes toward Political Authorities and Colonial Legitimacy in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.33,No.1(1995),pp.79-102;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“The

Attentive Spectators:Political Participation of the Hong Kong Chinese,"*Journal of Northeast Asian Studies*,Vol.14,No.1(1995),pp.3-24;Lau Siu-kai,"Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,"*Democratization*,Vol.3,No.2(1996),pp.158-180.

4.Lau Siu-kai and Wan Po-san,"Social Conflicts:1987-1995,"in Lau Siu-kai(ed.),*Social Development and Political Change in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,2000),pp.115-170.

5.Lau Siu-kai,"The Eclipse of Politics in the Hong Kong Special Administrative Region,"*Asian Affairs*,Vol.25,No.1(1998),pp.38-46;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,"Back to Politics-as-Usual?The 2000Legislative Council Elections,"in Kuan Hsin-chi et al.(eds.),*Out of the Shadow of 1997? The 2000Legislative Council Election in the Hong Kong Special Administrative Region*(Hong Kong:Chinese University Press,2002),pp.1-29.

6.Lau Siu-kai,"Tung Chee-hwa's Governing Strategy:The Shortfall in Politics,"in Lau Siu-kai(ed.),*The First Tung Chee-hwa Administration:The First Five Years of the Hong Kong Special Administrative Region*(Hong Kong:Chinese University Press,2002),pp.1-39;Lau Siu-kai,"Political Conflicts in Post-1997Hong Kong,"*Security Dialogue*,Vol.28,No.2(1997),pp.243-246;Lau Siu-kai,"Hong Kong's Partial Democracy under Stress,"in Yue-man Yeung(ed.),*New Challenges for Development and Modernization:Hong Kong and the Asia-Pacific Region in the New Millennium*(Hong Kong:Chinese University Press,2002),pp.181-205.
刘兆佳，行政主导的政治体制：设想与现实[M]//刘兆佳.香港二十一世纪蓝图.香港：香港中文大学出版社，2000:1-36.

7.Lau Siu-kai,"The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government,"*Government and Opposition*,Vol.34,No.3(1999),pp.352-371;Lau Siu-kai,"Political Attitudes

towards the Old and New Regimes,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1997*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1999),pp.157-200;Lau Siu-kai,“Attitudes towards Political and Social Authorities,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1999*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2001),pp.55-91;Lau Siu-kai,“Socio-economic Discontent and Political Attitudes,”in Lau Siu-kai et al.(eds.)*Indicators of Social Development:Hong Kong 2001*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2003),pp.29-75.

8.Lau Siu-kai,“Public Attitude towards Political Parties,”in Lau Siu-kai(ed.),*Social Development and Political Change in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,2000),pp.417-444;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Partial Democratization,‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong,”*The China Quarterly*,Vol.163(2000),pp.705-720;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Hong Kong's Stunted Political Party System,”*The China Quarterly*,Vol.172(2002),pp.1010-1028;Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“Cognitive Mobilization and Electoral Support for the Democratic Party in Hong Kong,”*Electoral Studies*,Vol.21,No.4(2002),pp.561-582.

9.过去两三年，公民党的党员分别针对港珠澳大桥建造和外佣居留权问题提出司法复核，但那些行动却让大多数港人觉得该党为求打击特区政府和捍卫抽象公义原则而罔顾港人的感受和利益。港人对此较为反感，公民党为此付出了沉重政治代价。

10.僭建，本指自行改建的违规建筑，此处是指香港出现的僭建门事件，即先后有立法会议员、特首、政务司长以及行政会议成员被揭发他们所拥有的建筑物有违规行为。

11.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“Between Liberal Autocracy and

Democracy:Democratic Legitimacy in Hong Kong,"*Democratization*,Vol.9,No.4(Winter 2002),pp.58-76;Lau Siu-kai,"Democratic Ambivalence,"in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2004*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2005),pp.1-30.

12.Lau Siu-kai,"In Search of a New Political Order,"in Yue-man Yeung(ed.),*The First Decade:The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives*(Hong Kong:Chinese University Press,2007),pp.139-159.

13.刘兆佳.香港特区的管治与新政治主张的建构[J].港澳研究，2007(5):1-9.

---

1. 本文曾以"从非常态政治到常态政治：香港主流民意在回归后的嬗变及其对香港政治生态的重塑"为题，刊于《港澳研究》，2012年秋季号，第1-23页，此版本略有修订。

第10章　殖民统治末期的“难以管治”问题



“九七”问题的出现宣示了殖民统治在香港的限期结束。在此问题涌现前，英国一直维持有效和稳定的管治。尤其罕见的是，在“二战”结束后，香港的殖民管治在世界各地反殖民运动狂飙中竟然安然无恙，其顽强性和持久性只能部分地从殖民管治的政治能力及适应力来理解。[1]较全面的解释是存在一组偶然聚合且有利于殖民管治的条件，而这些条件在战后香港特别明显，赋予殖民政府一定程度的政治认受性，并令殖民管治为港人接受。从港人宁为殖民地人民，也不甘于受社会主义祖国管治，可以窥见殖民管治“得人心”之处。

由于中国将于1997年在香港恢复行使主权是不可转变的事实，港人猛然醒觉英国最终不得不撤离，因此殖民政府无法再作为他们与中国之间的屏障。刹那间，香港的政治环境变得极端复杂。从政治角度看，“九七”问题意味着新的政治势力进入本地政治舞台、衍生新的社会经济问题、冒出新的政治矛盾，以及殖民政权的权威与认受性走向衰落。在新问题之上，是香港自身社会经济转变及世界经济变迁所滋生的种种问题，并因“九七”问题而日益严重。

这些与“九七”问题直接或间接有关的急速转变，不可避免地削弱了一直以来有利于殖民管治的条件。虽然香港远不至于难以管治，但是，在殖民统治余下的岁月里，要维持有效管治并非易事。对自身日益困难的处境，港英政府当然不是一无所知；但在脱离困境上却显然过分迟缓。港英政府在探索出路时，曾尝试不同办法，但直到今日仍未能确定可行的对策。在惶急地探索可行之道时，港英政府的考虑显然受困于一连串的矛盾。不过，越接近“九七”，政府的选择会越来越少。剩下最有

可能的会是某种形式的分享权力、巩固权威或建立共识，但任何一种办法都会宣告殖民政府垄断政治权力的终结。

战后维持有效管治的条件

香港虽然是殖民地，但英国极少诉诸意识形态来使其统治合理化。一些信条，例如“白种人的负担”（the white man's burden）、“昭昭天命论”（the manifest destiny）或者帝国主义的文明使命等，曾被广泛应用于其他殖民地，以凸显殖民统治的救赎功能。[2]但在香港，这些信条从未被刻意宣扬。英国在香港并不突出意识形态因素，因为原本促使英国从腐朽的清政府手中夺取香港的动机是一种务实的经济考虑，这也反映了英国在过去逾一个半世纪维持香港作为殖民地的特殊背景。直至20世纪80年代初期，殖民管治在香港从未受到挑战（唯一例外是“二战”期间日本短暂占领香港）。英国这项显赫的政治成就建基于一组偶然聚合的条件，这些条件使得长期殖民管治成为可能。随着时间的推移，这些条件赋予殖民政府一定的政治认受性，甚至让它可以大言不惭地讲述其德政，宣称其统治乃根据人民的认可。从另一角度看，这些条件的共存也勾勒出香港作为殖民地的独特性。简而言之，这些条件包括：

第一，缺乏政治独立的可能。无论港人意向为何，香港不可能宣告独立。自始至终，中国反对香港地区成为独立政治实体。清朝与国民党政府由于过于软弱，所以无力收回香港。共产党领导下的政府虽有收复香港的力量，却又基于种种原因宁愿容忍英国的占领。然而，中国各时期的所有政府对香港独立均持反对立场。对香港的华人来说，如果英国撤离，会导致香港由中国政府统治，这是更坏的选择。可是，纵然港人对中国的社会主义政府反感，并且对主权即将转移不满，但对独立的态度却非常矛盾。[3]这显然与港人心中潜藏的民族意识有密切关系。由于政治独立不可行，对港人而言，从属于殖民管治是唯一选择。正因为他

们恐惧中央政府接管香港，所以港人不会向殖民统治提出挑战。也正因如此，在香港的历史中从未出现民族运动反抗殖民政权便不足为奇。因此，殖民统治之所以能维系久远，是因为被统治者认为殖民统治既不可取代，也不可缺少。

第二，殖民政府的自主性。英国殖民政策有一项突出的特征，就是把权力下放给殖民政府，并责成其财政自给自足。在英国殖民地，来自宗主国的工会、政党和其他政治组织并不处于支配地位。[4]所以，在管治香港的过程中，殖民政府基本上享有高度的政治自主性。“二战”结束后，英国的殖民政策朝着较“人道”的方向发展，港英政府的自主程度遂进一步提高。一项反映港英政府自主程度增加的可靠指标是英国在1958年授予港英政府财政自主权。战后，英国政府极少介入香港的内部事务，港人也很少寻求伦敦的干预以处理相关纠葛。同样地，中国也容许香港自行管理其事务。除了香港的左派人士在1967年为响应“文化大革命”而掀起反英抗暴运动外，中国极少介入香港事务。这个立场也令港人不至于向中国倾诉对港英政府的不满。英国及中国给予港英政府高度的自主权，对后者在香港树立权威来说非常重要。这种高度自主性使得殖民政府能够在港人心目中确立一个最高权力拥有者的形象，进而在被管治者之中引发畏惧与尊敬的情绪，促进有效的殖民管治。

第三，政治权力的垄断。作为殖民政府，港英政府很自然地垄断了政治权力，香港的宪制文件，包括《英皇制诰》及《皇室训令》，确认了权力垄断的合法性。香港和英国其他殖民地最大差异之处是，直到最近，香港从未经历有意义的权力转移（或下放），反而自20世纪初期以来，在很多以非白种人为主体的英国殖民地，曾出现不同形式的权力转移安排。[5]既然政治权力垄断在殖民政府手上，那么对港人而言，要获取政治地位，殖民统治者招揽便成为唯一途径。事实上，经过一段颇长时间后，殖民政府已成功地建立一套为殖民地人民而设的晋升体制，其基础是自上而下的政治提拔。[6]通过政治招揽手段，港英政府成功地赢得了本地精英对殖民统治的合作。由于华人社群的非政治化，社群内又

没有严重的社会矛盾，所以本地精英的首肯在很大程度上巩固了有效的殖民统治。

第四，对政治体制与公共政策的共识。在香港，普通民众颇支持现行的政治体制及由港英政府制定和推行的重大公共政策。[7]正因为如此，港人才会大声疾呼，要求把它们延续到回归以后，尤其是以下几个重要部分：咨询型政府、政府有限度介入社会经济事务、温和的福利政策、自由放任的资本主义市场体制、法治、司法独立、政治精英主义、共识政治以及温和的政治取向，这些已构成港人的共同理解。在这种环境下，政治极端主义很难滋长。事实上，在香港内部是很难发动足以对殖民管治构成严重威胁的政治挑战的。

第五，公务员体制的廉洁及良好表现。就其本质而言，港英政府是一个官僚政府，即由职业公务员带领。特别在战后，由于殖民政府难以援引意识形态或道德信条来为其管治提供合理依据，因此，官僚架构有必要证明具备高度行政效率、有能力、关注大众福祉、廉洁、为公众利益诚意服务，以及可以为民众提供服务，带来好处。换言之，殖民政府的认受性主要是建基于其自身的良好表现。[8]事实上，港人认可殖民政府的表现，授予其一定程度的认受性，尤其认为在战后经济起飞上，应记殖民政府一功，虽然它不像其他成功的发展中国家政府那样，在经济发展过程中担当领导角色。[9]

第六，社会的非政治化。由于不可能政治独立，殖民政府自然不会被其被统治对象推翻。这个先天性优势为其有效管治香港奠定了扎实的基础。然而，这绝不是充分条件，因为仍然有种种理由可以令殖民政府不断地受到不同政治力量的挑战。不过，纵使香港存在广泛不满与困苦，但因为它是一个非政治化社会，所以依然难以发动持久且有组织的行动来打击政府。香港的华人社会大体上处于散漫状态，由数目庞大、联结松散的家庭群体以及其引申出来的组织所构成。香港基本上不存在强大、全港性，并具有群众动员能力的强大政治与社会组织。政治与社

会组织的薄弱恰好反映了香港由中国新近移民组成的社会基本形态，这些人在逃离家园后，自愿地从属于殖民管治。他们没有政治抱负，对政治权威怀有敬畏之情，并且可以借助社会纽带来照顾自己的需要，所以他们对政府的依赖相应减少，而政治中立性或反政治取向亦因此得到强化。殖民政府有限度地介入社会经济事务也导致香港社会的非政治化。政府对社会经济的不干预政策产生了政体与社会隔离的效果，实质上令政府可置身于社会经济冲突之外。[10]

第七，低度社会冲突。虽然香港社会充斥着各种不公平现象，但大体来说，未被严重的社会冲突所困扰。一些主要的解释理由为：家庭纽带的强韧性，战后奇迹般的经济增长及所带来的利益滴漏效应，政府提供各方面的福利及服务，以及种族歧视不明显。中国人的政治文化厌恶冲突也有助于抑制冲突的发生。[11]一般人认为社会充满机会，也使得冲突减少。社会冲突少的另一个重要原因是，港人普遍认为，每个人都可以依靠自己的努力提升社会经济地位（虽然实际上香港并不是一个高度开放的社会）。[12]低度社会冲突一个至关紧要的原因是一般人相信在调拨资源与分配收入方面，市场机制是至高无上、公平与正义的机制。基于这些信念，很多冲突被引导至市场领域解决，其演变为政治冲突的机会也随之下降。港人普遍接受殖民政权建立的非人格化法律制度，这也起着把冲突引领到法律体系内处理的作用，实际上也替政府省略了不少政治麻烦。[13]

第八，经济增长。战后西方经济的复苏，以及以美国为首、标榜自由的国际经济秩序的建立，为香港创造了优良的经济发展环境。香港在战后取得的巨大经济发展，不但可以借施政表现来获得政治认受性，也成为社会和政治潜伏冲突的主要溶解剂。当整个经济体积在膨胀时，便比较容易多分配一点利益给民众。再者，经济增长使政府财政收入充裕，使其有力量履行对社会不断增加福利与服务的责任。经济繁荣也会使人们的注意力集中在经济领域，从而进一步保证了政治上的安宁。

总的来说，殖民政府的政治行政才干固然与战后香港的有效殖民管治有密切关系，但战后初期聚合起来的一些有利条件也至关紧要。然而，社会发展难免会带来各种各样的问题，“九七”问题突然涌现，改变了港英政府所面对的形势。维持有效管治的条件受到持续不断的剥蚀，殖民政府的辉煌日子已一去不返，现更处于险恶的政治环境中。在这个背景下，自然衍生出“难以管治”的问题。[14]

过渡期内剥蚀有效管治的各种转变

自20世纪70年代以来，香港的社会经济变迁逐步改变了影响政府与人民关系的重要因素。如果要保持有效管治，政府需要调整治理香港的方式。政府也曾尝试通过行政改革，例如扩大政府职能、建立旨在促进民众支持的中介组织等，来处理形势不断变化所引发的问题，但这些改革迄今收效不大。事实上，民众不断增加的政治诉求及向政府施压的集体政治行动有增无减，已令政府因政治上的超负荷而感到困扰。[15]

“九七”问题彻底改变了香港的社会政治环境，令政府一直沿用的管治方法变得不合时宜，且带来严重的适应问题，使它难以独自地行使有效管治。香港不明朗的经济前景更为政府的困境雪上加霜。“九七”阴霾固然不利于经济发展，但世界经济放缓（中东战争更加速了这个过程）及香港主要海外市场的保护主义情绪越演越烈，也对香港经济构成了重大威胁。

这种种转变均剥蚀着过往维系有效殖民管治的重大条件，只是剥蚀的程度有所不同。要正确体察香港的政治环境，我们有必要审视种种转变剥蚀有效管治条件的程度。

第一，《中英联合声明》规定香港主权于1997年回归中国，从而彻底排除了政治独立的可能性。《中英联合声明》也确认了一个异常重要

的事实，即殖民政府只余下短暂的统治岁月。以往，港英政府可以利用在人们心目中的不可或缺及不可替代性来阻遏民众的政治挑战，但不久后的限期撤离使其无法维持政治权威。正因香港人对殖民政权持工具性和功利性取向，港英政府丧失管治权，自然会触发抗争性政治活动。殖民政府的长寿神话已经破灭，港人又被迫战战兢兢地面对不确定的将来，人们很容易会逐渐认为其自身利益与殖民政府并不一致。双方的隔阂已变大，越接近“九七”，这个隔阂越可能进一步扩大。人们会越来越重视自己的利益，并与他们界定为政府自身的利益对立起来。[16]其结果是：政府要承受的民众压力会急剧提升。

第二，自1982年中英谈判香港政治前途以来，殖民政府的自主性便进入不可扭转的下降轨道。由于两国政府对执行主权移交的过程需要负上最终责任，因此《中英联合声明》的签署标志着两个主权国家的政府会成为香港政坛的主要角色。令殖民政府更为困扰的是，中国政府一贯以来喜欢直接与英国交涉与香港有关的事项，而这令港英政府的处境颇为尴尬。中国政府这样做的理由很简单：因为英国官员比较顾及中英友好关系的长期发展，而香港官员的仕途因殖民管治行将结束而大受挫折，并可能为此对中国政府心怀怨怼。

自香港进入过渡期后，越来越多的问题只能通过两国政府合作解决，这从中英联合联络小组所要处理的事项中可见一斑。再者，中英政府均一反过去置身香港事务之外的做法，不但高度关注，而且（特别是中国政府）不时在决策过程中向港英政府施加影响。尤有进者，《中英联合声明》（及1990年年初中国政府颁布的《基本法》）基本上冻结港英了香港的现状，规限了港英政府制定政策的空间，进一步削弱了其自主权。在这种情况下，港英政府很难做出决策上的创新，就算有，也很容易使中国政府产生怀疑。再加上由于中英参与香港的政策制定越趋显著，港人自然越来越多地直接游说两国政府。对殖民政府施政不满的人会认为，如果能够获得中国或英国政府的支持，港英政府便会因来自上面的压力而被迫满足他们的要求。事实上，港英政府也因自主权旁落而

经常流露抑挫之情。对任何政府而言，强烈的统治意志是维持有效管治的要素，但对自主性下降的政府，统治意志的削弱自是不足为奇。

第三，为了诱使英国国会接受《中英联合声明》，也为了让夕阳政府在余下的管治岁月争取民众支持，自20世纪80年代初开始，港英政府进行了一些带有权力分享性质的政制改革。不过，由于英国政府的顾虑、中国政府的反对、既有利益者的抗争、港人的冷漠以及民主力量的薄弱，至今只能落实少量民主改革。[17]虽然港英政府依然拥有庞大的政治权力，但其在决策过程中的独断权力也在一定程度上因为这些改革而受到约束。虽然香港的政治体制没有因为选举元素的注入而改变其行政主导性质，但这些元素已经对政府的行动产生掣肘。港人政治参与度的提高，也对政府构成一定的民意压力。至为重要的是，政府无法继续垄断政治晋升的机会，虽然选举制度仍非主导的晋升途径，但已为一些有政治抱负的人提供另一种晋升渠道。中国政府的政治招揽手段是带有竞争成分的，不但吸纳了部分原属于殖民地建制的精英分子，而且在香港开辟了一条更有吸引力的政治成功之路。在这种情况下，殖民政府曾经有效地用来缔结管治联盟的政治招揽手法，已经越来越不足以发动建制精英的支持。事实上，这个管治联盟正深受离心之患，因而越来越难以抵御外部的挑战。由于政府越来越难以依靠建制精英，它对政治形势的控制能力也相应松弛。

第四，对港英政府而言，维持有效管治日益成为艰巨任务。虽然如此，港人对现行政治体制及主要公共政策的支持依旧相当强固，他们也期望政府能在经济和福利上担当更积极的角色。[18]我在1988年的问卷调查中发现，有70.5%的受访者同意“虽然香港的政治制度并不完美，但在香港的现实环境下，这已经是最好的了”。即使是港英政府惯用的咨询民意手法也被广泛接受，这可以在该调查中较多人认为“一个肯咨询民意的政府”可以被视为“民主政府”中看出。

应该指出的是，港人对现行政治体制的基本形态及主要公共政策的

认可不可以被过分夸大，也不可以假设港人在未来会自动继续接受它们。我们有理由相信，长远而言，这种状况也会发生变化，即民众对现行体制及公共政策的认可度均会下降。但至少选举政治所衍生的动力会促使人们反思现行的体制，并从中发现缺失。港英政府权威的动摇及表现的退步也会削弱人们对现行体制的拥护。就政制改革所进行的辩论及提出的新的公共政策建议也会引发启蒙效应，促使人们对现行体制的缺陷及公共政策的不足有所警觉。如果现行体制运作出现问题，或者公共政策失败，那么港人会较容易地想其他办法。因此，目前港人对政治体制与公共政策的共识基础，跟以往相比，是较为脆弱的。

第五，政治体制的开放及殖民管治行将结束，对公务员来说是一个沉重打击，华人公务员感受尤深。由于公务员较倾向于反共，并受英国行政传统的熏陶，这些人一般会有遭英国政府遗弃的感觉。虽然中国积极拉拢，但他们大部分依旧对前景缺乏信心，也不愿意信任中国政府。与此同时，他们对英国政府的不信任也日益彰显，并且把英国与香港的利益对立起来。[19]政治改革虽然温和，但公务员的政治支配地位依然受到威胁，而这使他们感到抑郁与不安。公务员虽在口头上支持民主政体，但对香港能否成功建立民主政府缺乏信心。他们也没有诚意改变自己，以适应较开放的政治运作方式。因此，他们为自己政治优越地位的下降而惆怅，并在面对新的政治挑战时，难以改变自己的行为。[20]所以，较支持民主的高级公共行政人员也较倾向于在回归前离开[21]，这便不足为奇。

公务员意志低沉，使得其对体制的忠诚与表现不断削减。而这一现象也是过渡期内香港“难以管治”问题的组成部分。港英政府被一群忐忑不安的公务员弱化。反过来，一个弱化的政府也容易成为公务员提出激烈诉求的对象。公务员越来越只顾及自己的短期利益，并置整体利益于次要地位。从近期频繁的公务员薪酬风潮和工业行动，以及要求获得退休金的保证与英国国籍等事件，可以看到政府权威的损蚀，因为它无法再用雇主及领导人的权威来震慑公务员，并维持内部秩序。公务员的冥

顽不灵及飞扬跋扈也削弱了政府的威信及处理公共需要激增的能力。由于政府如今仍是香港唯一且有组织的政治力量，它的“解组”肯定会引发不祥的政治反响。市民对公务员的集体行动显然十分反感；而正值港人增加对官员的道德期望（期望能更好地领导香港）之际，公务员的自利行为只会使民众对政府的信任与支持进一步降低。

第六，香港经济近年表现逊色，使“难以管治”的问题更为棘手。1989年之前，香港的本地生产总值（GDP）升幅仍十分骄人。1961~1973年，GDP的平均年增幅是9.5%；1974~1983年，增幅下降至8.9%；1984~1988年，平均每年增长8.1%。[22]但在过去数年，GDP的增长速度急降。1989~1992年，GDP的年增长率分别为2.3%、3%、4.2%和5%。[23]与此同时，通货膨胀率却升至每年约10%。因此，香港在最不恰当的时刻遇上了滞胀。

香港的经济发展已经进入关键阶段，如果要在世界上保持竞争力，其体系必须改由资本与技术较密集的工业驱动，这些工业也要能够制造有更高附加值的产品。此外，服务行业需要扩充，其质量也需提高。[24]要达到这些目标，长期投资不可或缺。然而，“九七”问题令本地资本家对长期与大规模的资本投入趑趄不前。无论如何，香港大部分企业家其实只是一般商人或小型厂商，要求他们独力面对经济挑战是不切实际的，因此，香港的经济竞争力受到重大考验。再者，资金外流也削弱了香港的经济，加上西方经济发展放缓、国际保护主义抬头，以及亚太地区能够利用廉价劳工的竞争对手出现，使香港深陷困境。纵然香港的厂家可以利用内地的廉价劳动力，又可以从中国内地的经济改革中获益，从而纾缓困难，但在短期内，这些因素都不足以解决根本问题。

使香港经济问题更为复杂的是通胀率在过去数年持续处于高位，预计未来一段时间也会在高位徘徊。高通胀率是由人才外流及劳动力短缺所致。由于与越来越疲弱的美元挂钩，港元币值也逐步下降。对于一个以进口为主的经济体系，港元贬值不可避免地会激发通胀压力。

港英政府的政治认受性建基于经济表现，如果经济下行，它会受到很大的冲击。假如在今后一段较长时间内经济表现依然逊色，那么认为香港的经济奇迹是与殖民管治有机地联结起来的神话便会不攻自破，而政府对港人的重要性也会被贬低。

社会的政治化与问题丛生

战后香港社会的变迁削弱了华人社会的家庭与传统组织。社会复杂性的不断提高产生了越来越多的公共需要及社会问题，而且这些需求与问题只能在政府层面有效处理。港人不但越来越依赖政府解决集体问题，甚至期望政府解决家庭及个人问题，从而对政府的诉求有增无减。[25]政治超负荷的问题已经浮现，并因民众对政府表现的批评不断升级而更显严重。事实上，过去20年来，香港社会日趋政治化，与政府在满足社会需要及提供公共服务过程中扮演越来越重要的角色有密切关系。

“九七”问题为香港社会带来了转变，继而激化了由现代化衍生的种种问题。“九七”问题对社会造成的一个重大影响是导致香港建立内部身份认同，以及与之相辅而行的社群凝聚过程突然中断。同时，原来并不强大的各类社会权威也正在弱化。

作为一个由移民及暂居者构成的社会，香港的社群认同感一直十分淡薄。在20世纪60年代，一种微弱的社群认同感慢慢出现，特别是对以香港为家的年轻一代而言。虽然如此，这种认同感仍相当淡薄。“九七”问题突然出现，不但暴露了这种认同感的脆弱性，而且使其进一步弱化。港人认为，面对一个拥有压倒性力量的中央政府是由历史所决定的，并且不可扭转，因此他们变得宿命、抑郁、恐惧及悲观，而且被一股使人沮丧的无能感所操纵。在缺乏安全感的情况下，人们变得内向，只顾及自身利益，近年大规模移民潮是这方面的最佳写照。人与人的互

信程度下降、公共道德败坏（包括政府官员在内）也是有目共睹的现象。人们越来越以短期考虑及功利盘算来指引自己的行为，更多人不惜以不正当、不道德，甚至违法的手段来达到目的。由于过分焦虑及莫名恐惧，很多人无论在思想上或行为上都失去方寸。自20世纪60年代开始的社群凝聚过程因此戛然而止，社会组织也日益松弛。一个弱化了的社会自然会变为矛盾滋生的温床，近年来暴力和有组织罪案增加，以及贪污和社会问题就是最生动的证明。

社会领袖与组织的威信进一步降低，不仅是社会组织弱化的表征，同时也是其必然的成因。民众对社会权威的信任一般不及政治权威。[26]这一现象反映了中国传统政治文化仍在香港发挥深远影响，因为在中国传统中，人们视政府官员为民众利益的维护者，社会领袖则多是追求狭隘利益的人。港人对社会领袖的信任向来不高。[27]自“九七”问题出现以来，社会精英肆无忌惮的自利取向及每况愈下的社会责任感，都活生生地暴露出来。这样的精英行为操守实在难以吸引民众信任。因此，民众对社会权威的嘲讽之情，甚至鄙屑之感，有增无减。社会权威的旁落反过来又催化了社会组织的解体。

如前所述，香港一直没有受到严重社会矛盾的困扰，纵使作为殖民地社会，种族之间的不平等乃其属性，而作为放任的资本主义社会，政府只扮演有限的财富再分配者，因此贫富差距极其悬殊。然而，由于以往香港有着诸般有利于有效管治的条件，潜藏的巨大社会矛盾并没有暴露出来。随着“九七”问题的出现及经济奇迹的陨落，香港再也不是矛盾不多的社会。至少有三类矛盾正在升温：阶级矛盾、身份认同矛盾及中国内地与香港之间的矛盾。

社会矛盾激化之一：阶级矛盾

近年来，受众多因素影响，港人的阶级意识正逐步提高。战后30年

来收入不平等持续下降的趋势在20世纪70年代中期戛然而止，自此之后，收入不平等不跌反升。香港的基尼系数由1960年的0.49下降至1971~1976年的0.43，之后便缓缓回升至1981年的0.45。[28]在20世纪80年代，收入不平等的程度仍持续上升，20世纪90年代的前景并不乐观。

收入差距缩减的趋势逆转，与香港经济体系中服务行业部门日趋重要及大型企业不断壮大有关系。由“九七”问题引发的专业与管理人才大规模外流，触发了现代服务行业从业人员的薪金上涨，尤其是身处中产阶级上层职位的人士。公务员的集体行动也导致公共机构雇员的工资大幅攀升。然而，由于传统制造业的衰落及其为取得廉价劳动力而迁往内地，工人的工资得不到显著改善。在这种情况下，港英政府最近容许输入外地劳动力的决定使日趋紧张的劳资关系公开化。

香港的经济结构转变造成了大型企业支配很多经济部门的局面。港人一向的梦想是勤劳、节俭的人最终会成为成功的企业家，但这似乎只是一个梦。经济放缓进一步冲淡了人们可以成就自己的希望。一个超级巨富阶层正在逐渐形成，他们中一些人沉溺于炫耀财富与浮夸的物质享乐，因而不断提醒低下阶层社会贫富差距的悬殊。某种阶级意识及对贫富不均的不满情绪不断显露。

在1988年进行的问卷调查中，黄伟邦发现一些显示阶级不满情绪的早期征象。[29]一般来说，旧的观念依然存在，所以大部分受访者仍然以个人得失或理由，而非社会因素来解释贫困现象。不过，更重要的是，绝大多数受访者感受到贫富之间存在矛盾。更令人忧虑的是，他们认为贫富冲突不可避免。[30]

黄伟邦的调查也发现，受访者认为：香港社会有很多上向流动的机会。他们觉得香港社会是开放的，会激励个人奋斗与自我努力。可是，在这些人云亦云的乐观语调背后，却是一些对自己成功机会较现实甚至悲观的估计。例如，3/4的受访者认定，工作的上向流动机会（即得到

一份更好的工作）是很低甚至是没有的。一般期望与个人现实之间的鸿沟很容易引发个人失败感，或者对社会的愤懑感。

在香港，阶级矛盾越来越有可能表现为政治行动。除了受雇于公营部门或大型机构外，香港工人面对的是数量庞大的小雇主，他们难以大规模地组织起来，并利用市场手段（如罢工）迫使雇主让步。工会力量的薄弱也削弱了工人向雇主讨价还价的能力。因为这种种原因，自20世纪60年代后期开始，港英政府便成为工人利益的代理监护者，并通过立法给予最低限度的保障。香港工人由于缺乏市场力量，政府作为补偿渠道又那么明显，因此，政治行动便成为争取阶级利益的重要手段。[31]

经济滞胀肯定会激化阶级矛盾，工人的经济诉求也会不断增加。而在一场零和博弈中，一方之得即代表另一方之失，香港的既得利益人士也会竭力保障自己的利益，从而与下层阶级或政府发生摩擦。

社会矛盾激化之二：身份认同矛盾

“九七”问题导致大量港人（尤其是较高社会阶层的人）用各种办法取得外国护照（包括居留权），以保证回归后的出入境自由。英国在1990年决定给予5万个香港精英家庭护照，并公开宣称此举有助于挽留他们在香港，是一项使香港人口“国际化”的突出措施。现时很难估计在回归时，香港居民中有多少人已取得外国护照，但高达50万是有可能的。由于有与没有外国护照的人处于两种截然不同的客观政治处境中，他们很有可能慢慢发展出迥异的身份认同与心态，彼此的关系也不可能和谐。

没有外国护照的港人会基于几项因素增强自身的身份认同。首先，对没有办法离开的人来说，回归祖国的“威胁”会在他们中间形成一股较强的共同命运感。他们对香港的关注较诸拥有及易于行使离港权利的人

更为真实。其次，香港最终回归中国、香港与内地两地经济联系增加以及中国内地对港人的民族主义号召（用以消减中国内地与资本主义香港之间隔膜的一种手法），都会强化只能求取中国国籍的人的中国人身份认同。

随着时间的推移，港人中“留派”（中国公民）及“溜派”（指拥有外国国籍及有强烈意向最终离开的暂居者）的心态会出现微妙变化。这两类人的取向及精神面貌，尤其是对香港需要的看法、前途的衡量及香港与中国内地应有关系的界定等方面，差异会逐步扩大。粗略地说，“留派”较倾向于从乐观角度估计香港的前途，以纾缓内心不安及激发自信。因为他们不能承受香港与内地对抗的恶劣后果，所以他们对中国内地会采取较忍让的态度。我也预期，“留派”会因嫉妒、一种自以为是感和经济自利等缘故，对“溜派”加以贬斥，特别是针对“溜派”缺乏对社群的道德承担感及其对“留派”的经济“剥削”。由于“溜派”对香港的前途较悲观，对中国的态度又较强硬，自然会与“留派”发生矛盾。此外，更由于“溜派”人士大多来自较优越的社会阶层，与“留派”之间的阶级矛盾会进一步强化正在上升的身份认同矛盾。

因此在1988年的调查中，有68.2%的受访者表示不会信任已入外国籍或已取得外国居留权的港人来作香港的政治领袖（只有17.7%表示信任）。我甚至可以推断，港人会越来越从种族的角度来看待殖民政府，而“留派”会认为自己的利益与殖民政府有矛盾。

因此，基于道德上的自以为是感、实质利益的考虑、种族不平等的感受、民族主义的召唤及对回归中国的恐惧等，“留派”会形成一个新的身份认同（反而“溜派”的身份认同会较多样化且难以辨认），驱使他们与其他人发生冲突，虽然在现阶段不能确定有关冲突的强度及幅度。不过，随着1997年的临近，还未能决定去留的人数及其在人口中的比例均会减少，从而使“留派”与“溜派”之间的分野更加清晰，双方的矛盾也会变得尖锐。在冲突的初期，“留派”可能要求在经济和社会上与“溜派”待

遇平等，反对那些赋予“溜派”人士特殊优惠的公共政策。“留派”若最终取得比“溜派”更优惠的待遇也并非不可能。事实上，《基本法》已经赋予中国公民优越的政治地位（只有没有外国护照或居留权的中国公民才可以在回归后担任最高的政府职位），使得“留派”人士有条件和倾向使用政治手段来达到社会经济目标。再者，身份认同的矛盾更有可能演化为“留派”与殖民政府的矛盾，因为后者的“非我族类”性质对前者越来越明显。

社会矛盾激化之三：中国内地与香港之间的矛盾

中国在1997年恢复行使香港地区主权，被港人视为是强加在他们身上的猝然决定。他们对中国政府的态度混合了恐惧、敌意、傲慢和逃避。由于很多港人是为了逃避内乱才移居香港的，所以这种态度不难理解，再加上自“二战”以来，香港与中国内地的发展方向迥异，两地的生活水平及思维方式差距又极大，这种态度甚至可说是十分自然的。

从客观的角度来分析，中国内地和香港其实一直有着众多共同和互补的利益。正因为存在这些利益，资本主义的香港及社会主义的中国内地才可以和谐相处超过40年，中国才愿意在“一国两制”模式下，容许香港在回归后保留资本主义体制。自中英签署《中英联合声明》以来，中国内地与香港间的联系更为密切，经济上的相互依赖性也有所提高。可是，港人仍过分突出中国内地与香港在利益上不兼容的一面，并且易于从矛盾观点界定中国内地与香港之间的关系。在1988年的调查中，有56.3%的受访者认为中国内地与香港之间的利益存在冲突（认为没有冲突的只有27.8%）。这种对香港与中国内地关系所下的先验定义肯定不利于建立融洽关系。中国政府采取的对香港有利的行动，会被港人视为理所当然，或是中国政府谋求自身利益的副产品，因此无须感激，并且很快便会遗忘；反之，那些被认为是违反香港利益的事件，会马上引发港人反对中国政府的情绪与行动。1986年，由兴建大亚湾核电厂引发的

争论是中国内地与香港之间的对抗的最严重事例，其所带来的恶果现在仍困扰两地关系。展望未来，中国政府对香港事务的参与肯定有增无已，中国内地与香港之间的冲突也会继续成为香港要面临的问题。1989年在北京发生的政治风波令已经不佳的中国内地与香港之间的关系更加恶化。虽然我们可以预期，随着“九七”临近，中国内地与香港之间的矛盾会有所缓和，但冲突依然偶尔会因一些事件而激化。“溜派”人数的增加，加上其对中国政府较强硬的态度，也很有可能使中国内地与香港之间的关系更趋复杂；部分香港政客更会利用中国内地与香港之间的矛盾，以达到其政治目的，因此，这是一个在过去及未来都会加剧中国内地与香港之间冲突的重要因素。

中国内地与香港之间的矛盾将对港英政府的有效管治产生不良影响，因为它会把中国政府卷入英国政府和殖民政府的冲突中。中国政府不断谴责殖民政府暗中纵容香港成为反共基地，便是一个很好的示例。港英政府长期承受民众压力，要对中国政府摆出强硬姿态，以保障本地的利益，港英政府权威下降，也与民众对其处理与中国政府关系的不满有重大关联。中国内地与香港之间的矛盾在香港内部反映出来，一方面是支持中央力量与反对中央力量的抗衡，另一方面则是港人选择不同方式对待中国政府。

社会组织削弱、权威旁落及矛盾涌现，最终必会反映在政治现象上，香港因此会变得更政治化，更易受各种冲突的困扰。政治体制的局部开放及引入普选，必将催化进一步的政治化及激化冲突。由于肩负执政职责，在剩余的管治岁月中，殖民政府要经受政治高温煎熬势难幸免，民众越来越多的难以满足的强烈政治诉求，将不断构成沉重压力。

“难以管治”的问题

当政府有效管治的基础被动摇，同时受困于超乎其负荷能力的政治

诉求，又为多于其能力的政治责任所苦时，“难以管治”的问题便会自然浮现。纵然殖民政府痛恨被人们讥讽为“跛脚鸭”，但其“跛脚鸭”形象早已深入民间。作为一般性概念，“难以管治”是一个只能在具体政治情况下，特别是涉及其实质内容及严重性时，才能理解的问题，因为在不同社会，“难以管治”问题的具体表现可以有极大的差异。[32]

在香港，虽然有效管治的条件已被剥蚀，但政府仍无须马上面对权威损坏与严重“难以管治”的危机。然而，越来越多的迹象显示，要在殖民政权最后的日子里维持有效管治，将会越来越困难。

反映“难以管治”问题的第一个指标是官员的统治意欲下降。虽然很难征引确凿证据（因为受到险恶政治环境威胁的官员很容易趋于隐瞒真相），但各种观感性的材料似乎都显示，负有管治职能的官僚，士气空前低落，并对前景呈现出令人颓丧的不安和自暴自弃情绪。海外雇员的管治意欲尤其受到影响，因为他们感到个人的政治前景十分黯淡，而要求他们克服颓败的心理是不切实际的。同样地，由于挫折感，他们很容易产生带破坏性的倾向。种种现象对香港未来几年的管治方式有严重影响。而且，海外雇员以及与其取向相近或打算在回归前离职的本地官员的这种消极心态，令他们与那些对回归后仕途满怀希望或对香港有承担感的本地官员相比，处于对立的状态。若情况属实，政府内部的冲突会加剧，并进一步损害管治能力。

在险恶的政治环境下，官员在政治技巧上的缺乏近年更暴露无遗。对于外界的批评，官员很容易做出神经质的反应，偶尔还会过于激烈。很多时候，为了显示有控制形势的能力，政府甚至会采取强硬的立场或诉诸不当的凶猛手段。与以往相比，今日的政府已不能从容不迫和高度自信地处事。它受到一种被围攻的心态所影响，一时反应过度，一时又过分地故作神秘。政府的立场因此使人感觉摇摆不定，从而在民众心目中制造了一个迟疑不决和无能的形象，其威信进一步受损。如果人们认为政府容易向强大压力屈服而改变原先的强硬立场，它受民众信任的程

度肯定会下降。

第二个指标是民众对政府施政表现评分的下降，及随之而来的对政府信任的减退。对于以良好表现作为认受性基础的政府而言，被民众评为不能胜任工作是件很严重的事情。政府表现评分的下降，很容易加以引证。在1985年我完成的观塘区调查中，61.2%的受访者同意港英政府是一个好政府。同样地，在1986年的观塘区调查中，37.3%的受访者认为政府的工作表现良好，46.6%则觉得表现一般。[33]在1988年的全港性调查中，42%的受访者认为政府表现良好。港英政府政务总署在1990年1月委托进行的调查发现，分别有43%、33%的受访者认为政府的表现与公务员的工作态度良好。[34]但在1990年3月的调查中，相关数字下降至35%、29%。认为政府表现良好的百分比在1990年7月、9月和11月各为37%、36%和35%。[35]香港报章委托进行的民意调查结果也显示“某种对港英政府、港督及英国政府驻港代表的失望”。[36]与其他社会相比，民众对港英政府的评分仍然相对良好。不过，我们似乎也看到，评分下降的趋势反映了民众对政府在解决问题方面感到越来越失望。

第三个指标是体验到港英政府威信下降的港人倾向于将之归咎为中国政府介入香港政治事务。这个看法同时在他们心目中粉碎了殖民政府无所不能的神话。在1988年调查中，54.3%的受访者认为与三年前相比政府的权威削弱了；在这些受访者当中，76.7%认为政府的权威是被中国政府削弱的，35.8%则认为是被争取民主的人士削弱的。在所有受访者中，64.9%担心政府的权威被削弱会危害香港的繁荣安定。事实上，担心在回归前会出现政治动荡局面的受访者亦占47.7%。在这种情况下，调查发现，在那些觉得政府权威下降的人当中，有37.7%赞成采取强硬手段来重振权威，便不足为奇。

第四个指标是为了影响公共政策或决定，人们更易于采取针对政府的行动。更重要的是，虽然很多港人仍对非正规的行动有所保留，但越来越多的人以此对政府施压。[37]例如，街头抗议行动在1984~1990年增

加了6倍之多。[38]

第五个指标是治安情况急剧恶化。政府内外受困很容易导致犯罪活动上升，这令香港的治安急剧恶化，并使人们对警方的能力失去部分信心。暴力及有组织罪案在近期猛增，对政府权威构成了严重且令其尴尬的挑战。令政府越加难堪的是，一些高级官员和公众人物近期被揭发涉及贪污与不正当行为，这不仅损害政府在民众眼中的信誉，而且令整个殖民体制蒙上污点。

第六个指标是民众对政府的尊重不及从前。在传媒及公开场合中，官员经常成为诟骂及讪笑的对象。纵然是港督，也避免不了民众的非难，这跟以往港督通常能在港人心中引发高度崇敬甚至畏惧相比，不啻为一巨大转变。在1988年的调查中，当受访者被问及对不断批评政府人士的观感时，竟有37.4%回答印象良好，只有27.5%回答印象不佳，这项发现令人诧异。假如人们开始从政府受公开批评中得到快感，那么他们对政府的支持一定不比从前。

所有这些"难以管治"迹象正反映政府与民众之间一种紧张的关系，而民众对政府采取行动的要求急剧上升，使本已弱化的政府不断加重负荷。毋庸置疑，官民矛盾的激化难免会进一步增强前述社会矛盾。官民冲突甚至有可能带有反英及反殖民色彩，因为弱化的港英政府很容易被人们视为自私自利，或以英国利益为依归，或把香港的利益出卖给中国政府。反英和反殖民情绪的出现自然会进一步剥蚀港英政府的管治能力。

过渡期内有利于政治管治的因素

纵使港英政府的管治能力受到诸多不利因素影响，但在短期内，我觉得政府的权威不会面临崩溃，主要原因是有利于管治的条件虽然被削

弱，但依旧有中等程度的强韧性。最重要的是，香港的经济虽处在滞胀中，但仍有发展。香港不但全民就业，甚至出现劳动力短缺的问题。亚太地区的经济发展也会继续惠及香港，无论在短期或长期，香港与中国内地的经济联系都有重大的价值。

第二个对政府有利的因素是港人对稳定的渴望及对动乱的憎恶。他们非常清楚，殖民地权威对维持社会秩序不可或缺。正如前文所述，有些人甚至希望政府采取强硬手段来重振权威，他们可能真的认为这是保证香港稳定的不二法门。港人一般认可现存的制度架构，而此架构又源于殖民管治的训导，这对政府维系管治也有帮助。

第三个有利因素是港人把现代化的成功在相当程度上归功于政府，从而使政府累积了普罗大众的深厚支持。民众对政府的政治好感虽有不少损耗，但剩余的也应足以供政府多支撑一段时间。人们普遍满意过去的殖民管治，及不愿面对将来的心态，也许会产生某种“依依不舍”地支持政府的情绪。当人们觉得未来的政府不会比即将离去的政府更好时，他们对后者的态度自会较为宽容。

第四个有利因素是处于较高职业阶层的人士外移为留下来的人提供了大量空缺。对年轻及学历较高的人来说，职业晋升的机会大幅增加。至少短期而言，对个人前途乐观者对政府的支持及对不稳定的反感均会上升，这自然也有助于维持香港的可管治性。

第五个有利因素是民众仍然相当尊重与支持香港的经济、社会及司法制度。这些制度独立于政府以外，而且与政府的关系基本上亦非敌对。由于政府介入社会的职能有限，这些制度在维系社会秩序上一直发挥很大作用。它们具有独立的稳定社会功能，在一定程度上会纾缓政府所面对的困难。

最后，由于中国政府也担心殖民权威可能出现崩溃。因此单纯为了自身利益，中国政府也大有可能在港英政府遇到极大困难时施以援手。

不过，虽然有这些纾缓“难以管治”问题的因素，我们仍可以这样预期：随着1997年的逼近，有利于殖民管治的条件所受剥蚀的速度会加快，政府要面对的困难也会持续增加。与其他地方的非殖民化过程不同，英国在香港没有选择有利时间撤离的自由。《中英联合声明》已经定出撤离日期，英国在“九七”前撤离是一件不可思议的事情。因此，在余下的时日里，英国除了致力于维持在香港的有效管治外，没有其他选择，即使这是一件越来越困难的工作。

重建政治权威的选择

从本质来说，要在殖民管治末期维持效能，关键在于强化政治权威，因为那些有利于管治条件的剥蚀实质上是对殖民权威的直接或间接剥蚀。在过渡期的最后几年，维持有效管治的主要条件在于建立强大的政治权威，并受到一定程度的尊重、能够制定和执行有长远考虑和影响的公共政策，以及令民众觉得有相当程度的持久性（即不会在回归时全部被替代）。随着殖民政府权威的式微及管治的必然结束，殖民政府根本无法单凭本身的力量，在未来数年重建政治权威。虽然港英政府对政治自主性极其执着，并且极不愿意与其他人分享权力，但未来发展肯定会导致一个共同或联合权威的结构形式，而殖民政府只是其中的组成部分，虽然是极其重要的部分。

对一个长期垄断政治权力、在过往极少遇到挑战的政府来说，很难期望它能充分理解只有分享权力方可维持有效管治。事实上，港英政府虽然面对当前及未来的种种困难，但依旧表现出高度自信、自满及傲慢。就某种程度而言，这也许代表政府对被民众强加“跛脚鸭”称号的一种过度反应。无论如何，政府倾向于弱化所有问题的严重性，并且不断重申可以单独应付香港的难题。它也倾向于驳斥及反击那些被它视为侵犯制定公共政策特权的人。可惜的是，港人、中国政府及外国投资者都越来越质疑港英政府的能力。即使客观条件并不具备，港英政府仍然极

力营造一个决断、有为的形象。所以，殖民政府这种冥顽不灵的做法本身便是“难以管治”问题的具体反映。近期从机场及港口基建计划所引起的争议，可以印证我的观察。

从客观的角度分析，在处理最后几年的管治危机时，殖民政府只有两种选择。第一种是单靠自己去行使政治权威。第二种是运用其他办法来加强政治权威，这些办法要求港英政府与其他政治权威建立联盟，特别是与中国政府的联盟。自中英签署《中英联合声明》以来，港英政府曾尝试不同的选择，或同时尝试几个选择，不过，至今似乎仍未看到有连贯性的行动纲领。但有一点相当清楚：在可能范围内，政府属意可以为它提供最高程度决策自主权的个别选择，或不同选择的组合。

香港与其他前英国殖民地的不同之处在于，其非殖民化过程并不涉及殖民政府把权力移交给本地人士；同时，港人也没有要求政治权力下放的强大诉求。根据《中英联合声明》，英国维持香港回归前的管治，回归后，中国恢复在香港行使主权。一方面，中国政府反对英国政府任何移交权力给本地人的意图，恐防会因此而丧失对香港主权的实质内涵。另一方面，纵使中国政府曾试图影响香港事务，却极不愿意见到殖民政府的威信受到重大挫损，因为这会危害香港的繁荣与稳定。基于这些原因，英国政府最终要负责香港在回归前的行政管理，而且也要为此对中国政府负责。所以，殖民政府有一个紧抱权力牢牢不放的意向。

然而，由于有利于管治的条件被剥蚀，“单干”做法已不足以完成任务。从表面上看，因为殖民政府不会受到港人推翻的威胁，中国也不会在“九七”前提早收回香港，所以“单干”似乎是可行的办法。“单干”的做法有两类：积极的和消极的。

积极的“单干”做法意味着殖民政府采取确实行动来应付香港的问题、抗衡来自中国政府或香港内部的政治挑战及扩张权力基础。不过，鉴于有利于管治的条件已经削弱，这些目标也很难达成。积极的“单干”做法注定失败，原因包括：港英政府只拥有有限的镇压力量、借招

揽手段吸纳本地精英以扩大管治联盟的能力已今非昔比、[39]越来越受到财政上的限制、[40]由通才型公务员领导的行政架构缺乏专业技能，以及中国政府冒升为另一权力中心等。

还有一种消极的“单干”做法。殖民政府总能借不思进取的管治方式来保存对权力的垄断。如果政府逃避做出困难的决定，或不主动提出政策建议，那么与人分享权力的需要便会减至最低。不过，若它真的这样，便如同在香港面临巨大及困难的转变时，放弃推行有效管治的实任。这会严重危害香港的前景，引发种种问题，令殖民地官员的日子极端难过。这种做法也会严重损害中英关系，使英国受到国际舆论的责备，导致香港问题成为英国内政的严重争议问题，令英国不可能在1997年“光荣”撤离香港。因此，如果殖民政府真要采用消极的“单干”做法，那么它与英国肯定要为此付出巨大的政治代价。

假如殖民政府采用权力分享的方法，以求建立扩大的权威结构，那么它必须做出与谁联盟的重大决定。理论上，中国作为香港地区未来的主权国，是理所当然的联盟对象，而事实上，《中英联合声明》也规定了某些中英合作的形式，特别是就过渡期后半段。[41]自签署《中英联合声明》以来，中英合作的确取得了丰硕的成果，这包括香港作为个别会员加入关税及贸易总协定，及公务员订立一套新的长俸计划。

不过，两国间仍有不少摩擦。北京政治风波以及英国参与西方的对华制裁，使中英关系几乎破裂。其后，英国单方面推出新的政制改革方案、人权法案、英国公民计划及耗资庞大的机场港口计划，更使中国政府对英国政府的疑虑达到顶点。从英国的角度出发，有几个因素妨碍了过渡期内的中英合作。首先，英国对中国的不信任根深蒂固，与中国合作，有可能妨碍英国从香港最后数年的管治中谋取利益。由于中英有不同的国家利益，且对香港的形势有不同的分析，因此双方政府对各自利益的界定以及对香港利益的定义，必然有分歧。此外，由于港人一般对中国政府反感，且特别抗拒中国政府“干预”香港事务，因此如果英国政

府与中国政府协作，港英政府在民众的心目中的“跛脚鸭”形象便会进一步被证实。很多香港公务员对中国政府的态度也极坏，如果中英加强合作，那么他们有可能会出现分裂，部分人会士气低落。换言之，英国政府如果寻求中国政府支持，以求扩大在香港的政治权威，那么在过渡期的管治最终可能要冒听命于中国政府之险。除非形势异常险恶，我预期，英国如选择建立一个以中英同盟为基础的政治权威，也会采取一种半心半意的态度。

英国当然也可以选择与其他的政治力量结盟，以支撑其政治能力。其中之一是寻求一个或几个外国政府的支持。但在殖民主义时代已被视为过时的年代，获得外国政府支持殖民管治的机会微乎其微。也许是为了本身利益，或是基于反共意图，外国政府可能会对香港持“同情”的态度，但到目前为止，没有一个外国政府（甚至是美国）愿意明目张胆地为殖民管治撑腰。很明显，中国政府会高度敌视任何形式的外国政府干预，这已经足够阻遏任何外国政府积极介入香港内政的企图。

英国也会尝试扭转殖民管治权威下坠的趋势，但至今成绩未见彰显。由于香港原本缺乏政治领袖及强大的政治组织，因此殖民政府不能借着与他们分享权力来增强权威。中国政府作为另一个权力中心，也阻碍了英国在香港发掘与培训本地领袖作为其支持者的努力。在剩余的管治岁月里，殖民政府也曾试图引进普选与代议政制，以发动港人的支持，但由于中国政府的反对、香港既得利益者的抗拒、殖民政府自己又担忧丧失政治自主性及害怕政治形势失控，这些计划只好半途而废。香港的政治团体似一盘散沙，而由于政府在不同时间，为了达成不同的政治目标，权宜地对不同团体加以青睐，更使它们陷于零散状态。最后，港英政府的内部政治支持基础依旧十分脆弱。

在过去5年里，港英政府在不同方法中徘徊，希望强化其权威。它至今还未能确定、落实一套有连贯性的行动纲领，但有一点可以肯定，即港英政府一直竭尽所能，避免与中国政府或其他本地力量分享权力。

我们甚至可以说，它倾向于依靠自己及越来越少的本地精英来进行管治。这一论断可以从一些现象中求证：政府努力把权力再集中到行政架构的上层，并通过猛增薪酬、大幅改善附带福利及部分满足长俸要求来取悦公务员。政府也比以往更依赖殖民管治的坚定支持者，以阻遏来自中国政府与香港内部的政治挑战，反映政府急于掌控权力的心态。在将来，这种不连贯及不稳定的策略注定不足以使港英政府维持有效管治，所以它必须摸索其他可行办法。

虽然殖民政府极其畏惧失去政治自主性，并且势难忍受中国政府的可能干预，我仍估计它会逐步寻求中国政府支持，以巩固弱化中的政权。如果要形成一个联盟式的中英权威，那么两国首先要就需要在香港推行的重大政策达成某种程度的共同理解，并能协调彼此之间的不同利益。中英建立合作关系的过程肯定是困难、充满矛盾冲突和混乱的。然而，考虑到双方在香港的繁荣安定上有着基本共同利益，起码在个别事项上可以设想中英在将来有某种形式的合作或联合行动。另一个有利于增加中英合作的因素是港人对中英改善关系的呼声正不断增强，他们也越来越认识到，良好关系对香港的未来至关重要。[42]越接近1997年，英国政府对与中国政府分享权力的抗拒感越会减少，亲英人士也会软化其对中英合作的立场。一旦某种基本的中英互谅互让关系模式将能够建立，一种还不错的联盟政治权威便会产生。

当某种基本的中英合作关系得以建立时，香港的政治权威便可通过两国政府共同培训和提拔本地政治领袖，把他们容纳进由双方塑造的联盟权威来强化。这同样不是一件容易的事，因为要求两国政府愿意做出让步。此外，对于未来的政治领袖应具备哪些素质（特别是他们的效忠对象），中英仍然存在意见分歧。事实上，中英在香港未来政治体制设计上的角力产生了一套复杂和多类型的领袖晋升途径，令中英政府在物色与挑选未来香港领袖上有很大的决定权。虽然如此，中英在选拔领袖的分歧仍可部分地克服，因为双方都属意那些具有温和保守倾向的人选。由于港人的温和保守与务实取向，他们也意识到只有中英政府均属

意的领袖，才能在过渡期有效发挥作用，因此，这类型领袖应该可以获得不错的群众支持。

如果能成功建立一个由中英政府及本地温和保守领袖组成的联合权威，并想赢得港人的支持，它必须针对香港本身的需要，制定及执行一些短期和长期的政策。它也应该有能力抵挡来自香港内部的政治挑战，处理严重的问题，应付棘手的事项。所有这些都会有助于纾解过渡期后半部的“难以管治”问题以及为未来的可能进展，奠定必要（虽然不一定是充分）的基石。

结论

要有效处理香港殖民管治末期所出现的“难以管治”问题，有两个急迫的必要条件：一是在香港建立和巩固一个联盟性（可带有凌乱性）的政治权威，二是制定并推行一套能够针对回归前后香港重大问题的政策纲领。这两个条件高度相关，因为只有强化并扩大了的政治权威，才有能力设计与贯彻长远的政策目标。与政策纲领相比，建立和巩固政治权威是较为重要与迫切的事项。由于过去有利于殖民政府进行管治的因素已被削弱，所以它缺乏必要的手段来重振权威。较可能的发展是一个由港英政府、中国政府以及香港温和保守领袖共同组成的扩大政治权威。在其形成过程中，殖民政府的自主性会减少，中国政府会扩大参与本地事务，而中英双方会协力培训本地政治领袖。不过，这个过程肯定会在中、英、港三方政府之间产生困难与摩擦，甚至有时会激化那些早已存在于香港内部的矛盾与冲突。

章末注

1.Ian Scott,*Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong*

Kong(Hong Kong:Oxford University Press,1989).

2.有关殖民地意识形态，可参见Phillip Darby,*Three Faces of Imperialism:British and American Approaches to Asia and Africa 1870-1970*(New Haven:Yale University Press,1987).

3.在我于1988年完成的全港性随机抽样香港社会指标调查中（共完成396个访问，回应率为61%），有41.6%的受访者认为香港不应该交还给中国，而应该宣告独立；46.7%的人则不同意此建议。

4.Tony Smith,“Patterns in the Transfer of Power：A Comparative Study of French and British Decolonization,”in Prosser Gifford and Wm.Roger Louis(eds.),*The Transfer of Power in Africa:Decolonization，1940-1960*(New Haven:Yale University Press,1982),pp.90-91.

5.Brian Lapping,*End of Empire*(London：Granada Publishing,1985);Wm.Roger Louis and Ronald Robinson,“The United States and the Liquidation of British Empire in Tropical Africa,1941-1951,”in Gifford and Louis(eds.),*The Transfer of Power in Africa*,pp.31-54.

6.Ambrose Y.C.King,“Administrative Absorption of Politics in Hong Kong：Emphasis on the Grassroots Level,”*Asian Survey*,Vol.15,No.5(1972),pp,422-439;Lau Siu-kai,*Decolonization Without Independence and the Poverty of Political Leaders in Hong Kong*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1990),pp.5-6.

7.Lau Siu-kai,*Society and Politics in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,1982),pp.102-117;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988),pp.73-92.

8.事实上，所有现代政府都十分依靠良好表现来作为其认受性的准则。维迪什（Vidich）认为："在当今世界，无论是在第三世界国家还是在工业国家，认受性的建立过程包括经济生产及经济表现，因为这些是寻求认受性的要素。一个政权的经济表现，是它获取不同群体与阶层认受性的重要支柱，因为人们已认定生活方式的改善是一项重要的人生目标。"见Arthur J.Vidich,"Legitimacy of Regimes in World Perspective,"in Arthur J.Vidich and Ronald M.Glassman(eds.),*Conflict and Control:Challenge to Legitimacy of Modern Governments*(Beverly Hills:Sage Publications,1979),p.299.

9.Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,p.84.

10.Lau,*Society and Politics in Hong Kong*;Norman Miners,*The Government and Politics of Hong Kong*(Hong Kong:Oxford University Press,1986).

11.Lucian W.Pye,*The Spirit of Chinese Politics*(Cambridge,MA:MIT Press,1968);Richard H.Solomon,*Mao's Revolution and the Chinese Political Culture*(Berkeley:University of California Press,1971).

12.Lau Siu-kai and Ho Kam-fai,"Social Accommodation of Politics:The Case of Young Hong Kong Workers,"*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.20(1982),pp.177-188;Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,pp.63-64;Tsang Wing-kwong,*The Class Structure in Hong Kong*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1992).

13.Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,pp.119-143;Lau Siu-kai,"Social Change,Bureaucratic Rule,and Emergent Political Issues in Hong Kong,"*World Politics*,Vol.15,No.3(1984),pp.259-284.

14.Hsin-chi Kuan,*Hong Kong After the Basic Law*(Victoria:The Institute for Research on Public Policy,1990).

15.Lau,“Social Change”;Scott,“Political Change.”

16.虽然港英政府不断声称其代表民众利益，但港人却倾向于认为政府的动机是自利的。我在1985年进行的问卷调查发现，61%的受访者同意“政府很多时候声称它是维护民众利益，其实它主要是维护自己的利益”。见Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,p.83。我们甚至可以说，在港人之中，有一股根深蒂固却又若隐若现的反英情绪。

17.Lau Siu-kai,“The Unfinished Political Reforms of the Hong Kong Government,”in John W.Langford and K.Lorne Brownsey(eds.),*The Changing Shape of Government in the Asia-Pacific Region*(Victoria:The Institute for Research on Public Policy,1988),pp.43-82;Lau,*Decolonization Without Independence*.

18.Lau Siu-kai,“Institutions Without Leaders:The Hong Kong Chinese View of Political Leadership,”*Pacific Affairs*,Vol.63，No.2(1990),pp.191-209;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Public Attitude toward Laissez Faire in Hong Kong,”*Asian Survey*,Vol.30,No.8(1990),pp.766-781.

19.Terry T.Lui and Terry L.Cooper,“Hong Kong Facing China:Civil Servants'Confidence in the Future,”*Administration and Society*,Vol.22,No.2(1990),p.159;Terry L.Cooper and Terry T.Lui,“Democracy and the Administrative State:The Case of Hong Kong,”*Public Administration Review*,Vol.50,No.3(1990),p.338;Ian Scott,“Sino-British Agreement and Political Power in Hong Kong,”*Asian Pacific Community*,No.31(1986),pp.6-12.

20.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*Chinese Bureaucrats in a Modern*

Colony:The Case of Hong Kong(Hong Kong:Centre for Hong Kong Studies,The Chinese University of Hong Kong,1986);Kathleen Cheek-Milby,“The Changing Political Role of the Hong Kong Civil Servant,”*Pacific Affairs*,Vol.62,No.2(1989),pp.220-234;Kathleen Cheek-Milby,“The Civil Servant as Politician:The Role of the Official Member of the Legislative Council,”in Kathleen Cheek-Milby and Miron Mushkat(eds.),*Hong Kong:The Challenge of Transformation*(Hong Kong:Centre of Asian Studies,University of Hong Kong),pp.256-292.

21.Copper and Lui,“Democracy and the Administrative State,”p.336.

22.Ken Davis,*Hong Kong to 1994:A Question of Confidence*(London:Economist Intelligence Unit,1990),pp.12-22.

23.历年港英政府新闻处出版的《香港》年报。

24.*Tasks for the 1990s:Implementing Hong Kong's Strategy for Building Prosperity*(Hong Kong:Hong Kong Economic Survey Ltd.,1990).

25.Lau,“Social Change”;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“The Changing Political Culture of the Hong Kong Chinese,”in Joseph Y.S.Cheng(ed.),*Hong Kong in Transition*(Hong Kong:Oxford University Press,1986),pp.26-51.

26.Lau,“Institutions Without Leaders,”p.198.

27.Lau,“Institutions Without Leaders,”pp.195-198;Lau Siu-kai,“Perception of Authority by Chinese Adolescents:The Case of Hong Kong,”*Youth and Society*,Vol.15,No.3(1984),pp.259-284;Leung Sai-wing,*Perception of Political Authority by the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Centre for Hong Kong Studies,The Chinese University of Hong Kong,1986).

28.Benjamin K.P.Leung,“Poverty and Inequality,”in Benjamin K.P.Leung(ed.),*Social Issues in Hong Kong*(Hong Kong:Oxford University Press,1990),p.71;Laurence L.C.Chau,“Economic Growth and Reduction of Poverty in Hong Kong,”*Philippine Economic Journal*,Vol.18,No.4(1979),pp.570-615;Steven C.Chow and Gustav F.Papanek,“Laissez Faire,Growth and Equity:Hong Kong,”*Economic Journal*,Vol.91(1981),pp.466-485.

29.黄伟邦的问卷调查是注3所述的社会指标研究计划的一部分。Thomas W.P.Wong,“Inequality,Stratification and Mobility,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1988*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1991),pp.145-171.

30.在1988年我的调查中，发现有74.7%的受访者认为政府应该多向有钱人征税，以纾解香港的贫富不平等问题。参见Lau and Kuan,“Public Attitude,”p.770.

31.Joe England,*Industrial Relations and Law in Hong Kong*(Hong Kong:Oxford University Press,1989).

32.Michael J.Crozier et al.,*The Crisis of Democracy*(New York:New York University Press,1975);Laurence Whitehead,“On‘Governability’in Mexico,”*Bulletin of Latin American Research*,Vol.1,No.1(1981),pp.27-47;Claus Offe,“‘Ungovernability’:The Renaissance of Conservative Theories of Crisis,”in*Contradictions of the Welfare State*(Cambridge,MA:MIT Press,1984);Michael C.Hudson,*Arab Politics:The Search for Legitimacy*(New Haven:Yale University Press,1977);Lucian W.Pye,“The Legitimacy Crisis,”in Leonard Binder et al.,*Crises and Sequences in Political Development*(Princeton:Princeton University Press,1971),pp.135-158.

33.Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,p.84.

34.《明报》，1990年5月22日，第3页。

35.City and New Territories Administration,“Report of an Opinion Poll in November 1990”(Hong Kong:City and New Territories Administration,Hong Kong Government,1990),p.6.

36.*South China Morning Post*,October 7,1990,p.1.

37.Lau and Kuan,“The Changing Political Culture,”pp.37-41;Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,p.102.

38.*South China Morning Post*,April 14,1990,p.4.

39.英国在1990年决定给予香港5万个精英人士的家庭英国国籍，也许可以稍为扩充殖民政府的支持基础，但却不足以扭转殖民权威的衰落。而且，这类家庭很多最终可能会选择继续留在香港，所以这些人的利益与殖民政府不一定一致。无论如何，他们对英国的忠诚十分有限。

40.虽然财政拮据，港英政府却依然试图通过增强表现以提高其认受性。它决定进行庞大的机场及港口工程计划，可资作证。不过，政府在不久将来的整个施政方针却要压缩在提供社会福利和公共服务方面的作用。事实上，政府现正标榜一种粗糙的新保守取向，在满足个人及社会需求上，强调自由市场与家庭的重要性。参见1990年的港督《施政报告》，*South China Morning Post*,October 11,1990,pp.13-15.

41.《中英联合声明》附件二第五款这样写：“两国政府同意，在联合联络小组成立到一九九七年七月一日的后半段时期中，有必要进行更密切的合作，因此届时将加强合作。在此第二阶段时期中审议的事项包括：（一）为一九九七年顺利过渡所要采取的措施；（二）为协助香港特别行政区同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系

并就此类事项签订协议所需采取的行动。”参见《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》，http://www.fmcoprc.gov.hk/chn/yglz/jbzc/t50598.htm.

42.香港的精英及普通市民皆希望中英有更紧密的合作关系，这可从一些民意调查中反映出来，*South China Morning Post*,July 21,1990,p.4;November 5,1990,p.2；《明报》，1990年8月1日，第4页。

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“Hong Kong's‘Ungovernability’in the Twilight of Colonial Rule,”in Zhiling Lin and Thomas W.Robinson(eds.),*The Chinese and Their Future:Beijing,Taipei,and Hong Kong*(Washington,DC:The AEI Press,1994),pp.287-314.中文版曾以“后过渡期中英分享权力的趋势：殖民地统治末期之‘难以管治’问题及出路”为题，刊于《广角镜》，第222期（1991），第50-66页；此译本再经修订。

第11章　英国的管治能力与“光荣撤退”(注)

1989年的北京政治风波使中国在一段时间内陷入国际孤立的困境，英国则开始在香港前途问题以及香港的管治方式上改变对华政策。由于英国不能肯定后果，这些政策转变起初是以隐蔽及审慎的方式进行的，[1]最终则由1992年抵港履新的总督彭定康大张旗鼓地开展。英国对华与对港新政策的主要内容包括：第一，对中国采取强硬与对抗的路线；第二，过渡期在香港问题上采取更有力及进取的策略；第三，积极动员香港群众支持正在撤退的殖民政权；第四，组成一个新的管治联盟。新政策的目标包含两个相互关联的部分：其一是洗脱殖民政权的“跛脚鸭”形象，这对时日无多的殖民政府来说一般难以清除；其二是重振管治权威下坠的政权声威，保卫和促进英国在香港及中国内地的政治经济利益，以及在1989年后中国政治局势不明朗的大环境下，增强英国对港政策的机动性。

英国改变对华与对港政策，无疑是受北京政治风波所触发的激情驱使，但其主要目的仍在于有计划地解决香港的管治难题。当殖民政权被迫将殖民地交还给一个社会主义政府，而殖民地居民又不信任该社会主义政府时，殖民政权将不可避免地会面对管治困难。身处目前及未来的主权国以及疑心忡忡的港人夹缝中，港英政府要不断面对难以管治的问题，其政府地位也有可能变得越来越无关紧要。英国最终的目标无疑是“光荣撤退”。香港可以说是英国最后一个且肯定是最成功与重要的殖民地。毫无疑问，“光荣撤退”的大前提是在撤退前能维持有效管治。

英国的新政策虽经过精心策划，也能按原计划执行，不过新政策的基本假设却存在谬误，最终也只能取得有限的成功，主要是因为错误估计了中国内地和香港的政治环境，及对新政策的效用评估不切实际。由

于英国对新政策的成功过分自信，在执行上又过分坚决，因此即使种种显示新政策濒临失败的迹象陆续浮现，英国也很难打退堂鼓。纵然如此，英国最后不得不向现实低头，朝回到原状的方向重新调整策略，其实是摒弃新政策。无论调整过程是多么巧妙，不可否认的是，英国在北京政治风波后借机争取政治优势的图谋被证明毫无成功机会。英国在最后5年管治香港的曲折路线，实际上使“光荣撤退”变得更加遥不可及。

香港式的非殖民化

香港在1843年成为英国殖民地，中英两国在1984年签署的《中英联合声明》规定英国在1997年7月1日交还香港，中国从当天起会授权香港进行高度自治，并维持其资本主义制度和生活方式至少50年不变。《中英联合声明》的签署标志着香港过渡期的开始，其特征不单是时间漫长，而且因为中英之间缺乏互信而动荡不安。

结束在香港的殖民管治为英国制造了一个前所未有的新问题。在英国的殖民历史中，非殖民化表示当地人取得政治独立，过程大多包括权力逐步由殖民政权移交给继承者。在很多地方，英国甚至在挑选殖民地独立后的政治领袖中担当关键角色。除了叛乱和内战外，撤退中的殖民政权与继承者通常都和睦相处并开展合作。在殖民地独立前，殖民政权循序渐进并不都自愿交出政治与政策权力。在正常情况下，整个过程只需几年；两个权力中心互相对立的情况甚为罕见。[2]

香港的非殖民化过程在几个方面有别于历史上的典型模式。第一且最重要的是英国没有为香港走向政治独立做准备；相反，它要把香港交给另一个主权国——中国。香港居民虽然绝大部分是华人，但并不信任甚至害怕由中国共产党领导的中国政府。《中英联合声明》引发的忧虑与不安肯定会严重影响1997年前英国在香港管治的有效性。民众会不断要求提供各种保证，以消弭他们对香港前景的忧虑，英国却不能也不愿

做出保证。因此，管治者与被管治者之间的摩擦便不可避免。

第二，英国其实是在极不愿意，并经过与中国艰辛和冗长的谈判后，才迫不得已放弃这块繁荣的殖民地的。[3]不过，英国依然深刻怀疑中国共产党在“九七”前后对香港的意图，这种心态与大部分港人的想法相似。所以，英国有强烈的倾向去采取措施重整香港的制度，并把权力移交给“可靠的”政治力量，以确保英国能在1997年前维持有效管治，使港人更有力量面对中国的接收，以及体现英国所理解的“一国两制”方案。在撤退前，英国的策略是抵御来自中国的干预，而作为香港的未来主权国，中国在香港事务上的影响力肯定有增无减。英国对中国不信任，相反亦然。中国时刻怀疑英国怀有不可告人且丑恶的动机，而且不断有所动作，目标在于使中国不能在香港享有实质的主权。因此，中英在过渡期内的倾轧此起彼伏便是势所必然。

第三，在中英开展香港前途问题谈判前，英国可能从没想过会被迫在1997年撤离香港。此外，由于中国反对，英国早已排除让香港独立的可能性。[4]英国一直以为可以无限期占有香港，所以不仅不觉得有需要在香港扶植本地政治领袖，甚至视任何本地政治势力为管治威胁。在战后初期，日本曾占领香港，令英国的威严受损，再加上国际反殖民主义情绪高涨，英国曾打算在香港引进一些政治改革，以安抚港人及巩固英国的管治，但结果都是白费工夫。政制改革失败的主要原因，其实是英国担忧香港本地人可能对其管治构成挑战，并且忧虑这些改革可能对中英关系产生负面影响。[5]所以，直至两国在20世纪80年代初期就香港前途问题展开谈判时，香港的威权型政治体制基本没有改变。由于没有政制改革，本地政治领袖根本没有发展的政治空间。因此，在中英谈判过程中，英国不能倚仗有群众基础的政治领袖来强化谈判地位，反而需要吃力却不太成功地与中国争夺港人的支持。更重要的是，当英国决定撤离时，发现香港没有现成的可以交付权力的领袖，或者作为英国在香港最后管治岁月的拥护者。反之，当香港的政治前途尘埃落定时，很多冒起的领袖因受民族主义感染，或为了自身利益，纷纷归附中国而与殖民

政权作对。此外，英国在最后一刻扶植继承领袖的努力也注定失败，因为客观环境（殖民管治权威的下降及中国的阻挠）甚为不利。从中国的角度看，这种努力是英国蓄意培育敌视中国的反共及分离势力的阴谋。[6]

第四，与英国其他前殖民地的非殖民化不同，根据《中英联合声明》，英国对香港回归前的管治负有全责，不能将此责任及相关权力转移给本地领袖。因此，中英两国都视结束殖民管治为一件突然的事情。与其他殖民地不同的是，英国无法自由选择撤出香港的时间。无论如何艰难，英国也要管治香港直到1997年。因此，鉴于其权威不断下降，殖民政权需要动用手上所有可能的权力，以求完成这项艰巨任务。由于对权力有急切需要，英国即使在香港推行政制改革也不可能过激，因为这会损害英国驾驭香港动荡形势的能力。再者，英国也需要这些权力在香港谋取利益。所以，英国在香港的非殖民化，没有像在其他殖民地那样将权力有步骤地移交给当地人。与此同时，冒起的本地政治领袖不断要求深化政制改革，争取更多政治权力，这也不可避免地与英国持续发生摩擦。这些新兴政治领袖对殖民政权日益不敬与桀骜不驯，从而使港英政府与他们的关系日趋紧张。

第五，香港作为殖民地对英国具有特殊意义。在英国殖民史上，香港肯定是极成功与和平的占领地。香港既没有卷入战后的反殖民主义浪潮，甚至在整个英国管治期间也没有出现过任何重要的反殖民、反英或要求独立的运动。因为内部或外部的社会与政治冲突虽然偶有发生，但多为短暂及小规模事件，所以没有一个能真正对有效的殖民管治构成严重威胁。[7]事实上，在香港，殖民政府早于殖民地人民自愿进入前成立，镇压统治手段自然只属次要。此外，在英国管治下，香港在战后成为经济重镇，人均收入接近甚至超越英国。在不少英国人心目中，作为英国殖民地，香港在政治与经济上的非凡成就对殖民主义具有救赎意义，而殖民主义的理论与实践，自19世纪末以来一直在英国及国际上饱受攻击。[8]对于那些为殖民地感到不安的英国人而言，香港有助于他们

洗涤罪咎感。对于其他英国人而言，香港的成功令他们自豪与自信。“英国人真心相信在香港制造了一些宝贵且独一无二的东西，是殖民主义罕有的成就。有了这些成就，即使在后殖民时代，英国人无须也无意为殖民主义致歉。”[9]

香港殖民管治的结束，并非应殖民地人民的要求，而是因为中英的新界租约在1997年届满。即使签署《中英联合声明》后，港人对英国管治的缅怀仍然隐约可见。[10]所以，英国是被迫放弃管治一群顺从者，而且还要排除他们的独立权利，把他们交付给一个双方都不接受的社会主义政权。此外，在国内种族主义与反移民情绪高涨之际，英国政府也拒绝让港人移居英国。[11]因此，英国人在签署《中英联合声明》的同时，某种歉恻之情油然而生。这便驱使英国尽可能地在其力量范围内为港人提供各种好处，使他们能在主权回归中国后保卫自己。[12]英国这种下放部分权力的冲动导致与中国发生摩擦，中国政府则时刻忧虑港人的反共意识及对中国政府管治的抗拒。

简而言之，香港的非殖民化包括英国把其顺从者交予一个不被接受的国家，英国不能借全面权力下放使香港走向独立。在不激怒中国且不危害撤退前的殖民管治的前提下，英国只能在民主化旗帜下进行小规模的权力下放。然而，由于过渡期漫长，本地政治势力有出现的机会，并有力挑战殖民管治者。与此同时，作为香港未来主权国的中国势力日兴，使撤退中政权的活动空间大为缩小。[13]英国在殖民管治的最后日子里能否维持有效，要视其能否巧妙地周旋于中国政府及港英政府两大对立力量之间。

第一轮对管治能力的觅寻：前进与后退

香港非殖民化的独特方式，使过渡期的管治困难问题成为英国重大

隐忧。具体来说，香港的政治前途自尘埃落定以来，英国便经常被可能出现的社会不安、资金和人才外流以及人们要求移居英国等问题所困扰。这些问题又必然是管治困难的衍生品。为了应付这个局面，英国原先的策略是在香港重复实行在其他非殖民化过程中曾采用的措施，甚至在《中英联合声明》未正式签署前便已开始实施，但事前却没有充分考虑香港的特殊性。这项策略要求英国与港人紧密协作，并且愿意承担中英关系因此恶化及所带来后果的风险，当然英国此时也无法衡量这些风险的大小。

一直以来，英国视非殖民化为“光荣撤退”，其中包括几个方面：首先，英国至少希望有秩序地（尤其是表面上）撤退。英国人觉得，如果要撤退，按麦肯齐（MacKenzie）的话说，“撤退过程必须带有荣誉，而所谓荣誉，是以欧洲人的良好政府和民主政制标准界定。”[14]其次，“光荣撤退”不单指港英政府在回归前受市民拥护，回归后也是如此。最后，“光荣撤退”表示在殖民地独立前，把英国人一直推崇的价值观深植于殖民地人民的脑海中，这包括宪制主义或法治、自由主义、费边主义（Fabianism）或社会民主思想以及政治中立的公务员系统。尽管在亚洲与非洲的前英国殖民地都经历了民主政体的失败与政治动荡，但在马耳他和加勒比海的英联邦小岛国，仍可找到一些例外情况。[15]香港奉行的资本主义取得空前成功，使费边主义在这里无用武之地。其他价值观，包括法治、司法独立及政治中立的公务员体系早已实现，并且由《基本法》庄严地予以保存。剩下的便是威斯敏斯特模式（Westminster model）的代议制政府。因此，英国对港新策略的本质，便是通过填补缺失来处理其在香港管治困难的问题，甚至在不顾中国反对的情况下推行。事实上，对英国而言，在香港推行代议政制，不单是“光荣撤退”不可分割的部分，也是撤退中的政权企图通过与人民分享权力来提高其权威和认受性。

虽然在中英谈判香港政治前途期间，中国已向英国明确提出反对，但英国仍决心一意孤行。[16]1984年，在《中英联合声明》正式签署前，

英国单方面宣布一整套在香港的政制改革方案，并计划在过渡期逐步推行。[17]

最早期的改革蓝图大刀阔斧，并在1984年7月发表的《代议政制绿皮书：代议政制在香港的进一步发展》中列举出来。改革的主要目的带有向“自治政府”发展的味道：“逐步建立一个政制，使其权力稳固地立根于香港，有充分权威代表港人的意见，同时能更直接向港人负责。”[18]《绿皮书》提出的政制发展理论，使人想起英国在其他前英国殖民地为建立威斯敏斯特模式而应用过的“准备理论”（Theory of Preparation），其中包括扩大立法机关作为权力的中心，以及作为其他附属制度认受性的来源，甚至可能包括港督。[19]

究竟英国有多大决心推行这些改革建议，即使到现在我们也难衡量，但解释动机的不同“理论”曾被提出。[20]然而，很可能是因为中国的激烈反对，以及担心在撤退前出现政治摩擦和不稳定，[21]因此英国又突然做出意料之外的转变。在1984年11月公布的《代议政制白皮书：代议政制在香港的进一步发展》，英国在改革的攻势中第一次做出战略性后退。虽然英国向民主派做出一些让步，但中长期改革的计划实际上消失了。英国通过加速一些短期改革，做出下列让步：第一，立法局（共56名议员）间接选举的非官守议员增至24人（选举团和功能界别选出的人数均等），以代替1984年提议的12人。第二，1985年的委任非官守议员将减少一人，即由原来提议的23人减至22人，从而使民选非官守议员较委任非官守议员多。第三，1985年的官守议员将是10人，而不是《绿皮书》提出的13人。第四，发展代议制政府的检讨将在1987年提出，而不是先前提出的1989年（所有这些改革已在1985年正式实行）。不过，对未来改革，英国没有明确承诺。

《白皮书》最值得关注的地方就是英国明显后退。对于香港实行直选，英国起初并不热心，现在更被压下来。改变行政局组成的计划被搁置，部长制的提案暂缓考虑，《白皮书》也没有意图改变港督的职权或

遴选方式。从《白皮书》对未来改革保持缄默可以推测，英国已暂时放弃发动进一步改革的计划。

在英国落实《白皮书》的建议前，中国便采取行动夺取政制改革的主动权。行动有两个方面：第一，中国明确反对英国将立法局转变为实际权力中心把所有其他政治及管理制度从属于立法局的意图。英国若执意推行，便会被理解为侵犯中国在港主权。中国要求英国放弃任何进一步改革的计划，直至中国公布对未来政治制度的构想；或英国的改革能与未来制度衔接，方有可能取得中国的认可。第二，中国立即草拟《基本法》，即香港特别行政区的未来宪法，于1990年颁布，并于1997年实施。《基本法》的草拟过程为凝聚香港的保守力量提供了场地。保守力量（尤其是工商界）被动员起来，反对港英政府推行不成熟的民主化。

中国政府的战略性攻势，使英国陷入严重困境。要符合中国政府的意图，就会削弱已被嘲笑为“跛脚鸭”的港英政府的权威。不那么做，就会冒对抗中国政府的危险，改革在回归后也会被推翻。中英关系恶劣也会危及香港的稳定，使殖民政府在往后的管治更艰难，英国在港的长远利益也会受损。最后，英国决定以取悦中国来突破困境，并因此使港英政府与支持民主的势力交恶。

英国在战略上的后退清楚地展现于1988年2月发表的《白皮书：代议政制今后的发展》。[22]港英政府否决了支持民主的团体在该年立法局选举中引入若干直选议席的要求，理由是“香港市民广泛支持立法局加入一些由直接选举产生的议员这项原则，但对于应在什么时候采取这个步骤存在分歧。”[23]不过支持这个理由的证据被一般人认为是港英政府通过扭曲手段制造出来的。虽然如此，港英政府仍计划在1991年落实直选部分立法局议员的计划。[24]为安抚批评者，港英政府把1988年的立法局间接选举议席增至26席（14席由功能界别选举产生，12席由选举团产生）。

《白皮书》公布时，外界普遍视其为殖民政权撤退前在香港建议和推行政制改革的最后尝试。在其建议中，明显遗漏了如何改革行政架构以便更能向市民交代。此外，《白皮书》也没有提及未来宪制发展的方向与计划，因此这份文件充其量只是一项改动现行体制意图。

能反映英国战略性后退的是它对香港现行政制与《基本法》“衔接”理念的高度推崇。这实际上显示：虽然英国政府深知中国政府不愿在香港推行过快的民主化，但仍愿意把政制改革的主动权让与中国政府。英国政府肯定相信这项战略性后退对自己有利。正如1982~1990年在香港事务上最具影响力的英国外交官柯利达（Sir Percy Cradock）所言：

> 就双方的利益而言，香港的平稳过渡应该是最有利的……由此便产生了衔接的原则，即在过渡期内，任何对政府架构的重大改变都应该经由双方同意后才进行，并且在主权移交后继续有效。这表示那些改变会在《基本法》内加以规定。这项原则对双方都有利：中方可以在英国余下的管治期中发挥影响力；中方也明白，在衔接的安排下，无论在《基本法》中放进什么样的内容，英方都会与之衔接。不过，同样地，衔接原则也为英国提供了机会，以影响香港在主权移交后的状况，以及确保英国在管治香港的最后日子中，所做的事情可以在将来得以延续。实际上，中国在制定《基本法》时，也有征询英国的意见，而在某程度上，英国的意见已被接纳。英国确信，如果1997年7月1日前的各种发展在当天戛然终止，不单没有意义，而且极为危险。[25]

在这种思维的背后，明显是英国渴望获得中国的支持，以巩固在香港的管治，保卫在香港的利益。虽然这项策略肯定会被香港民意、日趋好斗的立法局以及支持民主的力量所反对，但英国依然视之为必需，以保证其管治能力及光荣撤退，而且也可以承担其代价。

管治困难的深化

后来，英国日益觉得先前的忍让政策无以为继，在香港的管治日趋困难，而“光荣撤退”的目标则遥不可及。英国改变策略的意图油然而生。

自签署《中英联合声明》后，中英两国一直互相猜疑，加上双方对香港有不同的政治立场，中英关系变得日趋紧张。英国政府越来越不满中国政府干预香港事务、阻碍拟在港推行的计划及侵犯殖民政权的自主权，进而深切忧虑香港出现中英共管的局面。在英国看来，负责处理过渡期事务的中英联合联络小组工作（例如，法律本地化及适应化问题）进度缓慢，而且经常导致中英龃龉。[26]此外，英国觉得其尊严及国际声誉有可能受损，对香港的罪咎感则日益加剧。

从英国的观点看，对中国实行忍让政策的效果日见减少，如只带来有限并远低于预期的经济利益。英国国会外交事务委员会（Foreign Affairs Committee）的意见是，“《中英联合声明》对英国在中国市场的表现似乎影响甚微。”[27]再者，“无论如何，在1987~1993年期间，英国对华出口激增的情况已经终止。英国出口在价值上基本停滞不前。假如英国因为《中英联合声明》而得到中国政府的政治优待，效果只属短暂。不过，在同一时期，中国对英国的出口却增加逾倍。”[28]

英国对中英合作的失望，也由于它不相信中国会切实履行双方达成的协议。再一次用外交事务委员会的话来说：“我们很难不这样下结论：在1984年签署《中英联合声明》后的所有（中英）谈判中，中英两国是用不同颜色的眼镜来理解条文……中国政府在1997年将会怎样做，取决于届时在北京究竟是怎样的一个政府。”[29]

英国对中国的忍让政策使它在香港的“跛脚鸭”形象越趋明显。在港人一般不信任中国政府的情况下，一个被视为对中国“叩头”的政府，实

在很难得到民众的尊重与支持。港英政府的权威不断下降，所获得的民众支持也每况愈下，令它在香港的管治日益困难。[30]从20世纪80年代起，香港经历了一连串的社会经济变迁，包括经济增长放缓、贫富差距扩大、通货膨胀、非工业化、失业问题、人才外流、社会问题丛生、中产阶级队伍扩大但发展机会缩减，以及民众对香港社会经济体系基本原则的认同下降等，[31]使管治难题更复杂。一直以来，港英政府都依靠良好的施政表现来树立管治权威，种种变迁除无情地挫伤政府的认受性外，更引发民众提出诸般要求，政府却缺乏满足要求的能力。香港社会日趋政治化的势头不可阻遏。

香港的民主化程度尽管有限，依然给本地政治势力提供了政治活动的空间。这些势力借助中国内地与香港关系、民主改革及财富分配等问题号召群众。这些冒起的领袖桀骜不驯，并走迎合民众的路线。他们挑起民众的政治积极性，从而对港英政府的有效管治构成威胁。更惊人的发展是，亲建制的社会精英（尤其是工商界精英）开始与长期结盟的殖民政权保持距离，同时靠拢中国政府。另外，随着殖民管治的结束，这些社会精英与英国的关系因利益冲突而恶化。因此，英国在香港的支持基础萎缩，急需重新建构殖民管治所依赖的政治联盟。

英国需要维持有效管治，有效管治则是“光荣撤退”的必要条件。要达到这些目标，英国需要调整策略，对中国政府及香港的政治势力须采取新的立场。然而，在1989年以前的政治环境下，要彻底调整英国的策略，实际上行不通。

第二轮对管治能力的觅寻：前进与后退

北京发生的政治风波令港人陷入恐慌，也为英国彻底调整对华与对港政策提供了机会、动力与实际需要。新的政策宏大、勇敢和野心勃勃，目标是在动荡及不明朗的情况下，强化殖民政府的管治能力，求

取“光荣撤退”。在现在看来，这项新政策是一场注码甚大的赌博。

西方国家组成联合阵线对付中国，主要是通过经济制裁，务求一举拖垮这个世界上人口最多国家的共产党政权。中国内外交困之际，正是英国重整对华政策的黄金时期。新政策的首要目标是摆脱中国政府对香港政府自主权的羁绊。英国也可能怀有更大的计划，或许希望中国内地的共产党政权倒台，令英国有机会按照其意愿，重新安排香港的政治前途。这个看法可以在以下英国对中国未来的估计中窥见：

> 我们的结论是：根本没有一条中国必走的道路。不同的情况都可能出现。另外，有人向我们提出这样的看法：不要视北京政权能维持到1997年为理所当然。因此，英国对华外交政策只奉行一种策略是不明智的。反之，我们需要与中国发展接触与关系，以使中国无论出现任何情况，我们的政策都具有最大灵活性。[32]

根据英国的盘算，英国在中国内地的经济利益有限、中国内地在香港的经济利益庞大，以及中英关系中政治与经济没有交集，因此即使对中国采取对抗立场，可能只需要付出很低的经济代价。[33]在这种推理下，由于中国陷于困境，英国便认定中国无法强力反击英国的攻势。

北京政治风波之后，英国认为可以借此时机重夺管治过渡期香港事务的主动权。英国遂决定改变对华和对港策略，并对中国履行《中英联合声明》的诚意失去信心。即使仍记得为何签署《中英联合声明》的评论者，也越来越倾向于批评那些促成《中英联合声明》的人对中国过于退让。

此外，在北京政治风波之后，英国也有实际需要去改变策略，原因在于：一是国际视线突然转移到香港，对英国如何处理香港的将来表示关注，个别西方国家甚至采取行动以表示对香港的重视。[34]西方舆论对港人所表现的同情，对英国构成政治压力，迫使它在香港多做些事情。

二是港人因被这场政治风波震惊，往外移民人数猛增。人们对民主化的要求也有所增加，据英国估计，由于民主化的要求是那么强烈，港英政府如果不能予以满足，管治会面对极大危险。[35]

港人的政治积极性突然上升，可从1989年6月香港出现两次大规模示威游行看出，游行规模之大在香港历史上从未有过。这些事件使英国错愕不已，同时也引起香港统治阶层的恐慌，害怕香港日后会变得更难管治。民主派及反共政客在1991年立法局直选中的胜利，使英国更相信香港内部政治势力的力量分布已出现根本性变化。对英国来说，更严重和惊人的是，要求英国给予拥有英国属土公民身份的港人移居英国权利的民众呼声日益澎湃。这一要求使英国人惊惶失措，因为可能会导致超过300万非白种人涌入英国的恐怖场面。“虽然1962年的《英联邦移民法》（*Commonwealth Immigration Act 1962*）已剥夺了香港护照持有人定居英国的法定权利，不过当危机发生时，这些人仍可以强烈要求英国尽道义上的责任。”[36]

正当英国打算改变政策以应付在香港面临的困境之际，中国对香港地区的立场转趋强硬。在北京政治风波中，中国政府第一次感到来自香港地区的政治威胁，以及因东欧剧变与苏联解体所产生的政治不安全感，使中国领导人更怀疑英国的意图。中英在香港事务上的合作日趋恶化，各自指责对方缺乏诚意。中国政府的态度更加强硬，也反映在《基本法》的最后定稿上，它授予中央政府更大权力处理与香港特区的关系。[37]当中国政府暗示会采取行动，阻止某些著名“民主斗士”进入回归后的立法会时，英国相信中英双方达成的立法机关“衔接”或“直通车”安排已经被粉碎，英国的荣誉也面临考验。[38]

所以，在北京政治风波之后，英国认为具备了改变政策的时机、激励及实际需要。但新政策需时两年才酝酿完成，原因是英国希望在中国局势稳定后再行事，而且英国政府内部对采取何种部署仍有争议，同时新政策也有待新领导人来执行。因此，在1989~1992年，英国的对华政

策并不统一。例如，一方面，港英政府在没有知会或咨询中国政府的情况下，单方面于1989年10月宣布一项高达1270亿港元的新机场与海港建设计划，[39]背离了过往中英在香港事务上合作的方式。英国又于1990年推出居英权计划，向5万个属于中上阶层的香港家庭提供移居英国的机会，不过中国政府从不承认这个计划。港英政府也在中国的强烈反对下，于1991年6月通过《香港人权法案条例》。但另一方面，中英政府在1990年年初通过秘密谈判达成协议，决定了立法机关在回归前后的组成方式。这一方案远远不能满足争取民主的团体的要求。[40]

在1992年上半年，英国旨在争取管治能力与“光荣撤退”的新策略全面展现。在约翰·梅杰（John Major）取代撒切尔夫人成为英国的新首相，道格拉斯·赫德（Douglas Hurd）代替杰弗里·豪（Geoffrey Howe）成为英国的外交大臣后，香港总督卫奕信（David Wilson）便被撤换。卫奕信一直被各方批评对中国的立场软弱。新的港督彭定康是英国政坛的重量级政客，也是梅杰首相的政治盟友，他的任务是在香港实施新政策。英国虽毫无疑问已改变了对华和对港政策，但由于不想被中国指责违反《中英联合声明》，所以一直坚持其政策没有改变。

新的对华和对港政策由以下互相关联的部分组成，首要目标在于提高殖民政府在最后管治岁月的自主性与权威：

第一，在履行对港人责任及促进英国利益时，英国采取了与中国对抗的态度。港督彭定康的言论与行动都对中国摆出一副轻蔑和好斗的姿态，且不断挑起港人因北京政治风波而激化的反共情绪。通过雄心勃勃及进取的架势，港英政府意图摆脱可耻的“跛脚鸭”形象，重振在香港的权威与认受性。

第二，新的港督刻意走迎合群众的政治路线，以争取港人爱戴。所以，彭定康与前任不同，他扬弃了一些传统殖民地总督的身份表征（例如，总督制服和爵士勋衔），并利用不同场合显示亲民作风。

第三，民主化成为新政策的核心部分。英国锐意加速香港的民主化步伐，即使这样做违反与中国已经达成的协议，或甚至悍然否认协议的存在也在所不惜。[41]彭定康在1992年10月宣布的政制改革方案主要包括：[42]其一，投票年龄从21岁降至18岁。其二，设立9个新功能界别选举议席，使所有在职人士都成为功能界别选举的选民。因此，一直被各方界定为精英式选举的功能界别选举便摇身一变成为普选。这个对功能界别选举的新诠释，与中英过去的共同理解截然不同。其三，负责在1995年选举10名立法局议员的选举委员会组成方式也有新定义，但与制定《基本法》的人士所理解的完全不同。[43]在彭定康的构思中，选举委员会包括所有由直选产生的区议会议员。经改头换面后，选举委员会的选举也成为一种隐蔽式的直选。上述议席，再加上20个地区直选议席及21个“旧”功能界别选举议席，在1995年的选举中，立法局成为了一个全部60席都由选举产生的机关。

彭定康改革选举制度的主要目标可以追溯到1984年的《绿皮书》所宣示的目的，就是把选举产生的立法机关扶植为香港政治体制的基石，同时也是香港回归后高度自治的基础。因此，彭定康的改革方案绝不像英国所言那么无伤大雅。事实上，正如一位敏锐的观察家指出，“从整体来说，彭定康的改革实际上绝不温和。那些改革不啻为一个在最后时刻做出的行动，目标是在香港促成高度自主的自治政府和西方式的直接民主政体，其手段则是对整个政治体制进行广泛的调整。”[44]

第四，港英政府试图改善公务员体系的工作表现，借此提高认受性。政府对公务员施加更大压力，旨在提升效率、加强问责、增加透明度，以及拉近与民众的距离。向公众直接提供服务的政府部门必须做出服务承诺，履行过程也须接受公开监督。

第五，港英政府准备依赖庞大的财政收入和储备增加各种社会福利、公共服务及公共设施的数量与类别。这是为了使政府与港督更受港人拥护。

第六，根据《香港人权法案条例》订立新法律，修订旧法律，以扩大香港公民与政治的权利与自由，并做出更好的保障。当所有相关法律付诸实施后，司法部门的政治角色将会强化，并会站在港人一边来行使其政治影响力。更重要的是，英国认为司法机关将会较少地受到中国政府的操控。

第七，重整以殖民政府为中心的管治联盟，以巩固殖民管治。彭定康把那些与中方互通款曲的政客逐出行政局（以港督为主席的最高决策机关），并以英国认为较可信任的人取而代之。彭定康还把扩大了选举成分的立法局视为政府最重要的盟友。他把在1991立法局选举中取得大胜的民主派领袖非正式地纳入管治联盟，以抗衡中国及工商界。英国的盘算是，借民主派领袖及民意的支持，在有效管治香港上处于更有利位置，即使中国内地及香港的保守势力不满，也不足为患。

第八，英国充分利用作为香港管治者的优势，扶植属意的政治领袖及高层官员，并希望把他们“安插”在未来特区政府内。

这个计划周详的策略本质上代表了对管治香港的理据与模式的根本转向。英国全面落实立法局选举的改革，新策略的其他部分大体上也顺利推行。不过，未到“九七”，这个新策略已经分崩离析。现在我们可以有信心地说，英国实际上已放弃新策略，代表英国在发动全面攻势后的第二次后退。在这轮进攻中，英国把国家荣辱押在新策略的最终胜利上。事后来看，这个经缜密构思的新策略的成败，其实是维系在一些对形势的重要假设之上，可惜的是，这些基本假设或是站不住脚，或是因为环境转变而变得错误。

英国对中国回应进攻的判断出现严重偏差。英国预期中国会保持克制，正如中国对新机场及海港计划、居英权计划及人权法的反应一样。但令英国大吃一惊的是，中国对英国的行动，特别是对立法局组成及选举办法的改动，做出猛烈及决绝的反对。中国攻击英国的行动与动机也令英国错愕不已。因此，虽然顾立德断然否认英国采取对抗中国的路

线，但也不得不承认英国对中国的反应感到惊讶。“特别是鉴于中国领导层在1989年6月之后的整体政策取向，任何人都会预期让中国接受这套改革建议将有困难，尤其是对这些重要选举的任何建议。但我们曾希望中国的反应会较有建设性，事实却非如此。”

中国之所以愤怒，除了因为担忧主要由普选产生的立法机关会损害香港的资本主义体制、架空中国对香港的主权，及把香港转化为针对中国共产党政权的“颠覆基地”外，还因为英国肆无忌惮地否认及违反双方达成的协议。中国对英国意图的理解包括英国蓄意为未来特区政府制造麻烦、摧毁香港对中国内地的经济价值、英国拒绝交还香港，以及与对中国深怀敌意的西方国家结成联合阵线，企图以香港为借口插手中国内政。基于种种考虑，中国遂下定决心抗拒英国的进攻。

中国起初的反应混乱且缺乏组织，因为英国的改辕易辙让中国政府感到措手不及。中国政府除了猛烈攻击英国及彭定康外，也公开表明不会承认任何未经中国政府同意的殖民政府举措。中英在香港过渡期事务的合作陷入瘫痪，并在香港产生了紧张气氛。随后，中国逐渐恢复镇定，并开始部署反击之策。中国的反击策略主要由下列几个部分组成：（1）在回归后废除所有被中国反对、英国单方面在香港推行的改革与改变。（2）在回归后重建香港的政治架构（用中国的语言是“另起炉灶”）。为此，中国在1993年7月成立香港特别行政区预备工作委员会，着手单方面部署香港的未来发展。（3）动员香港的社会精英（特别是工商界翘楚及保守政客）对付港英政府及彭定康。（4）孤立彭定康，使他成为无能的港督。（5）对在香港及英国的英资利益集团进行经济制裁。（6）说服思想务实的港人，使他们相信与中国政府对抗将损害香港，从而分化民意。（7）在香港加快培植支持中央的政治领袖，以备将来取代殖民管治者及其同路人。

在短短两年间，中国的反击节节胜利，英国则陷入苦战。中国胜利的主要原因是具备即将收回香港主权的战略优势，而内地迅速恢复政治

稳定及经济发展也有莫大作用。与中国做生意的机会增加，使中国政府能加以利用以瓦解西方的联合阵线。西方国家争相到中国开拓市场，英国则因香港问题而备受冷落。英国政府因此越来越受到国内及香港英资的压力，被要求再度调整对华政策。由于工商界对保守党至关重要，英国不能对这些压力等闲视之。

中国强烈且不妥协的反应，使英国的攻击策略的其他部分不能奏效。首先，英国高估了港人对民主的诉求。毫无疑问，诉求是存在的，但基本上是温和的，而且充斥着矛盾之情，尤其是对中产阶级而言。[45]更重要的是，港人不愿意激怒中国政府以换取民主进展。事实上，港人自始至终没有太注意彭定康的改革建议，[46]却对中英关系恶化及其对香港的冲击引以为忧，他们同时埋怨中英政府，认为中英双方应共同承担导致香港出现政治僵局的责任。

民众对政制改革的支持下降也从彭定康的民望下跌得到反映。[47]在一项民调中，约半数受访者认为他在香港已无所作为，[48]这表明中国孤立彭定康的策略已取得成效。人们甚至开始考虑撤换港督。[49]在1995年2月进行的一项民调中，约1/4的人认为英国应撤换彭定康。[50]在同年5月的另一项民调中，近一半的人希望看到彭定康提前两年离任，香港改由一个本地人组成的议会，在没有港督的情况下管理直至1997年。[51]由此观之，英国试图以政制改革重振殖民政权权威的行动已明显失败，因为中国政府的激烈反对分化了港人，并且削弱了他们对民主化的支持，也使他们不再认同对中国政府采取对抗姿态的政策。此外，人们也将中国内地与香港关系的倒退视为彭定康政府无能的表现之一。

中国政府在过渡期事务上的不合作严重挫伤了港英政府制定和执行公共政策的能力，包括那些可能惠及小市民与工商界的政策。新机场及港口发展计划、九号货柜码头计划及多个社会福利建议都成为中英争执的牺牲品。港英政府的管治能力，因缺乏制定跨越“九七”的政策而受到

严重限制。因此，英国希望通过向港人提供实质利益以换取他们支持殖民管治的愿望，因得不到中国政府的合作而落空。

中国对英国的强硬立场也分化和打击了公务员及其士气。公务员身处现在及未来的“主人”夹缝中，处境相当困难。他们对如何应付日益政治化及冲突的政治环境感到彷徨。彭定康刻意迎合政客及群众也加深了与官员的隔膜，从而为中国政府对公务员的统战制造机会。后果是，与彭定康的意愿相反，公务员的表现与效率不升反降，导致市民对公务员体系的工作成绩日趋不满。[52]

中英对抗进一步分化了香港的政治精英，激化了社会冲突。在英国及民主派团体于民主化问题上找到共同点的时候，英国对中国的敌意及其政改方案激怒了香港的工商界与保守精英分子。不过，就社会、经济及财政政策而言，港英政府与这些拥护现状的势力在立场上相近。英国的新策略因而疏离了殖民政权长期以来的协作者，并把他们进一步推向中国。然而，新的民主派“盟友”却难以取代前者成为英国的可靠支持者。民主派团体的反殖主义意识，是英国与他们结成强大联盟的绊脚石。他们对民主的要求高于英国所能承诺的，他们对政府应扮演的福利角色也与港英政府自我界定的有异，政府仍坚持对社会事务只做有限度参与。因此，当彭定康的政制改革刚刚落实时，英国与民主派的分歧便马上扩大。在殖民统治末期，政制改革不仅没有为英国带来可靠盟友，反而多了一个对手。

对于民主派团体及领袖的实际政治影响力，英国也做了不正确估算。民主派在1991年立法局直选的胜利令英国震惊不已，并因此认为如果要“光荣撤退”，民主派势力将是关键因素。香港在选举过后的发展显示，英国一方面高估了民主派的力量，另一方面也高估了港英政府与民主派“结盟”所能赢取的民众支持。毫无疑问，相对于其他本地政治势力，民主派的确较受港人拥护，然而，由于民众对政治的高度疏离、愤世嫉俗及无力感，民主派的政治动员能力也十分有限。[53]

民众对政治越不满，便越不信任英国和港英政府，尤其是前者。[54]最有可能的情况是，民众对这两个政府的不满和不信任每况愈下，“光荣撤退”的机会变得渺茫。在英国新策略下推行的民主化，也没有提升民众对香港政治制度的信任，人们对民主改革后政治体制及其组成部分的信任与尊重均不升反降。就英国在香港最后几年的管治而言，前景并不乐观。所以，英国的新策略只制造了讽刺的效果，那就是一个较以前民主，但较不获民众信任的政治体制。[55]

总而言之，英国新策略没达到原定的双重目标，即增强管治能力与“光荣撤退”。反之，管治困难的问题更突出，“光荣撤退”则恍如镜花水月。新策略实行三年后，港英政府被各种敌对势力包围：中国政府、工商界及民主派。作为英国管治香港最后支柱的公务员体系也陷入士气萎靡与内部分化的境地。英国在华的经济利益受损，港人对政治越来越不满、冷漠和疏离。英国估计，有关情况如果继续下去，新策略将会土崩瓦解，尾大不掉。要挽回局面，必需战略后退。

由于英国对新策略过度自信，认为胜算在握，所以将国家荣誉与威信都押上。到头来，新策略彻底激怒了中国。在这种情况下，英国若突然后退，必须付出沉重的代价。因此，英国采取了一系列行动，以隐晦方式表示改弦易辙的意向，甚至在彭定康的政改方案未实行之前，英国已表示愿意与中国讨论有关问题，并暗示可以让步，以求修补关系。然而，由于两国立场分歧太大，谈判最终失败。[56]英国采取的其他措施包括：减少对中国及香港特别行政区预备工作委员会的攻击（并且非正式地为该委员会提供协助）、尽量避免对跨越“九七”的重大事项做单方面决定、在非政治性的过渡事务上摆出较愿意与中国合作的姿态、派遣高层特使前往中国表达修改政策的意向以及约束立法局及民主派势力。

毋庸置疑，最能显示英国战略性后退的例子莫过于中英在1995年6月9日就设立终审法院达成协议。[57]这项协议的意义在于，英国愿意在一直宣称与荣誉攸关的重大事情上放弃主动权、给予香港特别行政区预

备工作委员会实际上的承认，以及愿与中国联手对付民主派势力。这项协议标志着香港的政治发展进入新阶段。在这个阶段，英国基本上放弃了新策略，并重新采用过去与中国政府及香港的保守政治势力合作，以谋求管治能力与“光荣撤退”的旧策略。除根据人权法对原有法律做出一些修改外，港英政府不会进一步引入民主改革。这项经调整后的对华和对港策略，在1995年10月中国外长钱其琛与英国外交大臣聂伟敬（Malcolm Rifkind）于伦敦达成的协议中正式确立，协议旨在使中英两国在香港过渡期余下的日子中加强合作。[58]这两位官员在1996年1月9日于北京及4月20日于海牙再就香港问题达成一些原则性共识，[59]使中英关系进一步缓和。

由于英国再度改变策略，它与香港民主派的关系呈现紧张之势。港英政府与立法局的摩擦越来越多，特别是在1995年9月立法局选举之后。在那次选举中，民主派人士共取得约一半议席。在管治香港的最后日子中，英国为维持有效管治，对中国的依赖只会有增无减，至少希望中国不会做出报复行动，损害英国在港人心目中的威信。此外，英国也需负隅顽抗，以尽量保持在香港所做的有限度的法律改革（特别是与人权法有关的改革）。由于中国决心在“九七”后重组香港政治架构，撤销一些它认为会严重削弱行政机关权力的法律变革，中英之间仍可能发生冲突。此外，彭定康如考虑在“九七”后重返英国政坛，也许需要继续营造一个民主改革者及反共英雄的形象，以取悦英国政府，再加上他个人的愤懑与挫折感，也会不时指责与嘲讽中方，从而使中英关系难以全面修复。

无论如何，在中国“以我为主”的方针政策下，英国在香港的种种部署将随着它的撤退而灰飞烟灭，最后日子的管治也会相当艰难。这种情况肯定不是英国所设想的“光荣撤退”模式。

结论

英国在香港的撤退方式史无前例，因为需要处理一个从未经历过的非殖民化难题，就是必须在极不情愿的情况下，把香港殖民地交还给中国，但它们认为中国无论在政治上或文化上都与英国水火不容，交还行动又得不到大部分殖民地人民的认同。所以，英国的决策者陷入前所未有的困境。要在香港维持有效管治，以光荣方式结束殖民管治，英国需同时与中国政府及港人保持良好关系，而中国与资本主义的香港互不信任，使得英国管治难度较大。在过渡期内，英国自然会沿用过去在其他殖民地实现有效管治及“光荣撤退”的办法来部署撤离香港的事宜，这便不可避免地使它向港人一方倾斜。英国两度在香港民主改革上采取的攻势便是这种自然政治取向的反映。然而，从政治现实考虑，英国需要依靠中国政权来保障其在香港与中国内地的物质利益，支撑其在香港的管治能力。英国两度在香港民主改革上的后退，都可以理解为这种背景的反应。

无可否认，英国的前进与后退，仍能在香港建立一套有一定民主程度的政治体制，它的民主程度比中国在20世纪80年代初期中英谈判期间所设想的要高。然而，英国在对华与对港政策上的左摇右摆严重影响了其权威与声誉。在行将结束香港管治之时，英国四面受敌，被迫进一步依靠中国来支撑其殖民管治。此外，香港的民主派两度受英国扶植，又两度被背弃，令它在回归后需要面对中国报复的局面。在中国的眼中，民主派曾与英国权宜和短暂地结盟来对付中国。香港的保守力量由于曾站在中国政府一方与英国斗争，因此在英国撤出后便成为胜利者。英国第二轮的前进与后退，不仅让中国有机会推翻大部分的改革，更可进一步收回过去曾容许的一些制度转变。可以盖棺定论地说，就香港的民主发展而言，英国第一轮的前进与后退是得多于失，但第二轮肯定是失多于得。回顾过去，英国对“光荣撤退”的寻觅最终都徒劳无功。[60]

章末注

1.英国前首相撒切尔曾这样说：英国“需要等待中国出现较为平静的时刻，然后才可以在中英协议的范围内考虑采取民主化的步骤。”否则“可能会激发强烈的防卫性反应，从而可能破坏香港协议。”参见Margaret Thatcher,*The Downing Street Years*(London:HarperCollins,1993)，p.495。

2.Tony Smith(ed.),*The End of the European Empire:Decolonization After World War II*(Lexington:D.C.Heath&Co.,1975);Prosser Gifford andWm.Roger Louis(eds.),*The Transfer of Power in Africa:Decolonization,1940-1960*(New Haven:Yale University Press,1982);John Flint,“Planned Decolonization and Its Failure in British Africa,”*African Affairs*,Vol.82(1983),pp.389-411;Miles Kahler,*Decolonization in Britain and France:The Domestic Consequences of International Relations*(Princeton:Princeton University Press,1984);Brian Lapping,*End of Empire*(London:Paladin Grafton Books,1985);Wm.Roger Louis,*The British Empire in the Middle East,1945-1951*(Oxford:Clarendon Press,1984);John D.Hargreaves,*Decolonization in Africa*(London:Longman,1988);John Darwin,*Britain and Decolonisation:The Retreat From Empire in the Post-war World*(London:Macmillan,1988);Glen Balfour-Paul,*The End of Empire in the Middle East:Britain's Relinquishment of Power in Her Last Three Arab Dependencies*(Cambridge:Cambridge University Press,1991);D.A.Low,*Eclipse of Empire*(Cambridge:Cambridge University Press,1991).

3.Robert Cottrell,*The End of Hong Kong:The Secret Diplomacy of Imperial Retreat*(London:John Murray,1993);Mark Roberti,*The Fall of Hong Kong:China's Triumph and Britain's Betrayal*(New York:John Wiley and Sons,1994);Percy Cradock,*Experiences of China*(London:John Murray,1994).

4.“‘The Future of Commonwealth Membership’,Report by the Official Committee,21January 1954,CAB 134/786,”in A.N.Porter and A.J.Stockwell(eds.),*British Imperial Policy and Decolonization,1938-64*,Vol.2,1951-64(London:Macmillan,1989),pp.283-298。在这份文件中，香港被界定为一个狭小的地区，它虽然或许可以或有能力去管理自己的内部事务，却永远不可能获得完全的独立，也不能希望得到一个完全的英联邦成员的地位。

5.N.J.Miners,“Plans for Constitutional Reform in Hong Kong,1946-52,”*The China Quarterly*,No.107(1986),pp.463-482;Steve Y.S.Tsang,*Democracy Shelved:Great Britain,China,and Attempts at Constitutional Reform in Hong Kong,1945-1952*(Hong Kong:Oxford University Press,1988).

6.Lau Siu-kai,“Institutions Without Leaders:Hong Kong Chinese View of Political Leadership,”*Pacific Affairs*,Vol.63,No.2(1990),pp.191-209;Lau Siu-kai,“Colonial Rule,Transfer of Sovereignty and the Problem of Political Leaders in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.30,No.2(1992),pp.223-242;Lau Siu-kai,“Social Irrelevance of Politics:Hong Kong Chinese Attitudes toward Political Leadership,”*Pacific Affairs*,Vol.65,No.2(1992),pp.225-246.

7.Jung-fang Tsai,*Hong Kong in Chinese History:Community and Social Unrest in the British Colony,1842-1913*(New York:Columbia University Press,1993);Lau Siu-kai,*Society and Politics in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,1982).

8.Phillip Darby,*Three Faces of Imperialism:British and American Approaches to Asia and Africa 1870-1970*(New Haven:Yale University Press,1987),pp.101-117.

9.Cottrell,*The End of Hong Kong*,p.16.

10.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Public Attitudes toward Political Authorities and Colonial Legitimacy in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.33,No.1(1995),pp.79-102.

11.英国1962年通过的《英联邦移民法》（*The Commonwealth Immigration Act 1962*），剥夺了香港居民移居英国的权利。撒切尔在1979年夺得权力与其种族主义和反移民立场是分不开的，这一立场旨在取悦饱受国势衰退及种族问题困扰的英国人。1981年通过的《英国国籍法》（*British Nationality Act 1981*）实践了撒切尔的竞选承诺，收紧了对外地移民的限制，并且正式确立了不同英国公民的等级。参见Joel Krieger,*Reagan,Thatcher and the Politics of Decline*(New York:Oxford University Press,1986),pp.75-78,101-105.

12.Cradock,*Experiences of China*,p.248;Cottrell,*The End of Hong Kong*,p.48.

13.Thatcher,*The Downing Street Years*,p.492;Cradock,*Experiences of China*,p.198.

14.W.J.M.MacKenzie,“Some Conclusions,”in W.J.M.MacKenzie and Kenneth Robinson(eds.),*Five Elections in Africa:A Group of Electoral Studies*(Oxford:Clarendon Press,1960),p.465.

15.James Mayall and Anthony Payne,“Introduction:The Hopes and the Fallacies,”in James Mayall and Anthony Payne(eds.),*The Fallacies of Hope:The Post-colonial Record of the Commonwealth Third World*(Manchester:Manchester University Press,1991),pp.2-3;Jorge I.Domínguez,“The Caribbean Question:Why Has Liberal Democracy(Surprisingly)Flourished?”in Jorge I.Domínguez et al.

(eds.),*Democracy in the Caribbean*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1993),pp.1-25.

16.Cradock,*The Experiences of China*,p.227;Roberti,*The Fall of Hong Kong*,p.117.

17.Lau Siu-kai,“Political Reform and Political Development in Hong Kong:Dilemmas and Choices,”in Y.C.Jao et al.(eds.),*Hong Kong and 1997:Strategies for the Future*(Hong Kong:Centre of Asian Studies,University of Hong Kong,1985),pp.23-49;Lau Siu-kai,“The Unfinished Political Reforms of the Hong Kong Government,”in John W.Langford and K.Lorne Brownsey(eds.),*The Changing Shape of Government in the Asia-Pacific Region*(Victoria:Institute for Research on Public Policy,1988),pp.43-82;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Hong Kong After the Sino-British Agreement,”*Pacific Affairs*,Vol.59,No.2(1986),pp.214-236;Lau Siu-kai,“Hong Kong's Path of Democratization,”*Swiss Asian Studies*,Vol.49,No.1(1995),pp.71-90;Ian Scott,*Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*(Hong Kong:Oxford University Press,1989);Roberti,*The Fall of Hong Kong*.

18.代议政制绿皮书：代议政制在香港的进一步发展[M].香港：政府印务局，1984：4.

19.B.B.Schaffer,“The Concept of Preparation:Some Questions about the Transfer of Systems of Government,”*World Politics*,Vol.18,No.1(1965),pp.47-48.

20.一项“理论”认为，改革建议只是一种障眼法，目标在于说服英国国会接受《中英联合声明》（一份使英国丧失香港，并把香港交予中国的文件）。英国也许将寻求港人支持即将签署的《中英联合声明》一事看得过分困难。它也有可能意图造成一个使中国难以改变的既成事实。

改革建议也有可能只是英国官员未经深思熟虑，并架空港英政府的草率行动，目的在于将一些在其他殖民地实行过的宪制改革重复在香港实施。

21.在殖民政权撤退之前发生政治冲突乃司空见惯。在英国人的盘算中，如何在把香港移交给中国之前防止香港出现社会和政治动荡，肯定是一个十分重要的课题。参见Robert Holland(ed.),*Emergencies and Disorder in the European Empires After 1945*(London:Frank Cass,1994)。

22.白皮书：代议政制今后的发展.香港：政府印务局，1988.

23.同上。

24.在1991年的立法局选举中，有18名议员通过直选产生；同时，立法局的议员人数增至60名。

25.Cradock,*Experiences of China*,p.218.

26.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China in the Period Up To and Beyond 1997:First Report,Volume I*(London:HMSO,1994),p.li;Alastair Goodlad,“Hong Kong:Britain's Legacy,China's Inheritance,”*The World Today*,Vol.50,No.6(1994),p.114.

27.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,p.xxvii.

28.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,pp.xxvii-xxviii.

29.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,p.xlix.

30.Lau Siu-kai,“Hong Kong's‘Ungovernability’in the Twilight of Colonial Rule,”in Zhiling Lin and Thomas W.Robinson(eds.),*The Chinese and Their Future:Beijing,Taipei,and Hong Kong*(Washington,DC:The AEI Press,1994),pp.287-314.

31.Lau Siu-kai,“The Fraying of the Socio-economic Fabric of Hong Kong,”*The Pacific Review*,Vol.10,No.3(1997),pp.426-441.

32.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,p.xiii.

33.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,p.xlviii。在英国眼中，任何来自中国的经济报复都会是短暂的（p.lxxxvii）。

34.例如，美国国会在1992年通过了《美国—香港政策法》（*United States-Hong Kong Policy Act of 1992*），目的在于为香港的将来提供更多保障。根据该法的第301款，美国国务卿每年须向众议院议长及参议院外交事务委员会主席提交报告，内容讲述《中英联合声明》在香港的实施情况。第302款也要求国务卿向前述二人，提交另一份有关香港人权情况的报告。这项法律肯定会令美国政府在1997年后介入香港事务。

35.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,p.lxxxvii;Cradock,*Experiences of China*,p.226;Goodlad,“Hong Kong,”pp.112-113.

36.Cottrell,*The End of Hong Kong*,p.48.

37.英国援引《基本法》第二十三条（涉及颠覆罪行）及第十八条（涉及全国人民代表大会常务委员会决定宣布香港特别行政区进入紧急状态的权力），指控中国没有在《基本法》内保障港人的基本权利与自

由和香港的高度自治。英国也对第一百五十八条（授予人大常委会最终权力去解释《基本法》，及推翻香港终审法院的判决）表示不满。参见Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,pp.liii-lvi.

38.Foreign Affairs Committee,*Relations Between the United Kingdom and China*,p.lxxxvi;Goodlad,“Hong Kong,”p.115.

39.Government Information Services,*Hong Kong 1990*(Hong Kong:Government Printer,1990),pp.17-19.

40.见中英政府在1990年1月18日~1990年2月12日之间的七份外交文件。这些文件在1992年中英合作崩溃之后才公开发表，*South China Morning Post*,October 29,1992,p.3。两国政府达成的协议规定，1997年时的立法局共有议员60名，其中20名以直选方式产生、30名以功能界别选举方式产生、10名以选举委员会选举方式产生。这个组成立法机关的方法，将会在1995年的立法局选举中应用。1995年选举产生的立法局将有4年任期，因而其任期跨越1997年。

41.顾立德否认中英两国在1995年的立法局选举安排上有任何协议。参见Goodlad,“Hong Kong,”p.111.

42.Chris Patten,*Our Next Five Years:The Agenda for Hong Kong*(Hong Kong:Government Printing Department,1992).

43.《基本法》规定的选举委员会是一个精英式组织，由来自4个功能界别的人士组成：一是工商、金融界；二是专业界；三是劳工、社会服务、宗教等界别；四是立法会议员、区域性组织代表、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表。

44.Suzanne Pepper,“Hong Kong in 1994:Democracy,Human Rights,and

the Post-colonial Political Order,”*Asian Survey*,Vol.35,No.1(1995),p.50.

45.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*The China Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264.

46.在彭定康政改方案公布之后两年左右，大多数港人仍然不了解其内容，*South China Morning Post*,June 25,1994,p.3；《明报》，1993年9月30日，第A4页。此外，一个明显的趋势是，人们对香港民主改革的兴趣正在下降。

47.可参考下列民意调查的报道：《明报》，1992年11月22日，第1页；1992年12月8日，第2页；1994年2月1日，第A2页；1994年7月8日，第D10页；1994年10月5日，第A5页；1996年1月22日，第A2页；*South China Morning Post*,July 4,1993,p.9;July 9,1993,p.1;February 20,1994,p.1;June 26,1994,p.1;October 24,1994,p.1;November 27,1994,p.2;November 28,1994,p.1.

48.*South China Morning Post*,November 28,1994,p.1.

49.可参见《明报》，1993年1月28日，第2页；1995年2月6日，第A2页；《香港经济日报》，1993年4月2日，第7页。

50.《明报》，1995年2月6日，第A2页。

51.*South China Morning Post*,May 29,1995,p.1.

52.City and New Territories Administration,*Report of an Opinion Poll*(Hong Kong:City and New Territories Administration,Hong Kong Government,July 1992,May 1993,March 1994,January 1995,May 1995,January 1996).

53.Lau Siu-kai,“Decline of Government Authority,Political Cynicism and Political Inefficacy in Hong Kong,”*Journal of Northeast Asian Studies*,Vol.11,No.2(1992),pp.3-20.

54.可参考以下的民调报道：《明报》，1994年2月9日，第A4页；1994年12月24日，第A4页。

55.Lau Siu-kai,“Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,”*Democratization*,Vol.3,No.2(1996),pp.158-180.

56.可参考两国政府在谈判破裂后各自公布的谈判纪要：中国外交部发言人.中英关于香港1994/95年选举安排会谈中几个主要问题的真相[M].香港：三联书店，1994；香港代议政制香港：政府印务局，1994.

57.*South China Morning Post*,June 10,1995,pp.1-2.

58.*South China Morning Post*,October 4,1995,p.1.

59.《信报》，1996年1月10日，第2页；*South China Morning Post*,April 21,1996,p.1.

60.Percy Cradock,“A Lesson Learned the Hard Way,”*South China Morning Post*,July 11,1995,p.19;Ian Scott,“Legitimacy and Its Discontents:Hong Kong and the Reversion to Chinese Sovereignty,”*Asian Journal of Political Science*,No.l(1993),pp.55-75.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“Decolonisation*àla*Hong Kong:Britain's Search for Governability and Exit with Glory,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.35,No.2(1997),pp.28-54。中文版曾以“香港的非殖民化：英国对管治能力与光荣撤退的觅寻”为题，刊于《广角镜》，第5期（1996），第84-98页；此译本再经修订。

第三部分　民主观

第12章　局部的民主愿景㊟

民主已成普世价值。福山（Fukuyama）甚至说，自由主义民主是人类意识形态演进的终点，也是人类政府的最终形式。[1]然而，在香港，自由主义民主很难实现，[2]很多走向民主的道路已被堵死。唯一剩下及逐步演进的道路被拖延且颠簸不堪，充满中英两国政府和香港本地精英之间的冲突摩擦。因为中英政府是香港民主化的主角，本地民主派精英只有在得到民众的坚定支持下，才能有效影响最终结局。然而，基于对香港华人进行的随机抽样调查，我们认为港人对民主的理解并不全面，与政府所推出的有限与不连贯的政治改革一样。这样一种对民主的局部认识和愿景，与民众犹豫不决是否要为争取民主付出代价结合在一起，使香港的民主事业缺乏正确长远的考虑与足够的推动力。

在香港，通过革命性手段（例如起义、反抗）实现民主是不现实的，因为香港华人奉行实用主义和“事不关己、高高挂起”原则，[3]同时香港缺少政治领袖，[4]以及香港相对中英两国的弱势地位。

如果“现代化理论”[5]适用，香港将是一个理想的民主化案例，因香港已拥有必要的社会经济要件。[6]事实上，在1990年，全球只有极少非民主体制的国家或地区可跻身极高人类发展水平的组别，中国香港是其中之一。

值得肯定的是，现代化已为香港带来更加多元的社会经济秩序。在20世纪70年代，政府的自由化和公共服务扩张令压力团体加速出现，它们挑战政府的政策甚至认受性。[7]20世纪70年代的压力团体政治，引发了20世纪80年代的民主运动。

然而，香港仍维持非民主的体制，主要原因在于其政治依附性，回归前属于英国，回归后属于中国。[8]没有可能独立令民众的依附心态非常强烈，致使压力团体政治和民主运动都无法跨越，尤其这些运动大都有精英性质且缺乏民众支持。最终，只有主权者的选择才能决定香港的政治发展，特别是香港要走一条不能独立的非殖民化道路。在1997年回归前，英国和殖民政府的政策是进行局部改革，但避免触及原有制度的根本性质。这些局部改革，既为本地精英创造有限且受控的政治参与空间，也让港人加深了对民主的有限认识和期许。

历史背景

香港由殖民政权统治接近一个半世纪，权力集中在非选举产生的行政首长——总督手中。他由一群公务员协助，旨在服务殖民当局而不会考虑人民的意志。殖民政权吸纳本地精英进入咨询机构，通过吸收其意见使殖民统治顺利进行。殖民政权经受住数次严峻挑战，而没有经历任何重大变革。“二战”及随后在世界各地涌现的非殖民化运动带来了两个主要挑战，迫使殖民政府启动政治改革。1946年，战后英国政府致力于非殖民化，时任港督杨慕琦（Mark Aitchison Young）提出的杨慕琦计划（The Young Plan），建议成立一个有选举成分的市议会，但因本地精英反对而胎死腹中。1966～1969年的地方行政改革也以失败告终，这些努力受到1966～1967年反英抗暴运动的打击，但暴动也揭示了殖民统治仅依靠精英共识的局限。

英国在香港新界的租约于1997年到期，为殖民统治带来最大的挑战。在与中国政府展开谈判前，1982年港英政府设立仅具咨询职能的区议会，当中有部分议员通过普选产生。这种形式后来也应用于市政局和区域市政局。总之，过去的政治改革旨在改善政府和民间的沟通，同时保留中央层面的权力。

1984年9月，香港的未来由中英两国以《中英联合声明》的形式所确定，英国同意在1997年交还香港，而中国承诺在“一国两制”原则下保持香港的高度自治。[9]随后，中英两国均试图掌握主动权，控制香港的政治变迁。英国没有浪费时间，于1984年11月发表《代议政制白皮书：代议政制在香港的进一步发展》，明确指出要使港英政府的“权力稳固地立根于香港，有充分权威代表香港人的意见，同时更能直接向港人负责。”[10]因此，1985年立法局部分议席采用间接选举方式产生，46名非官方议员中，12名由功能组别选出，2名由市政局和区域市政局议员各自推选，10名由区议员组成的选举团选出。英国和港英政府的“共谋”遭到中国政府的严厉抨击，因为这干扰了中国政府为特别行政区起草《基本法》的准备工作。英国随后向中国让步，表示香港未来的政治改革需要和《基本法》衔接。1987年，英国设想引入立法局直选，这一计划从1988年推迟到1991年实施。与此同时，起草中的《基本法》成为争夺香港本地政治势力的战场，它们各有不同诉求，但大部分集中在民主化的步伐和范围上。

《基本法》于1990年4月公布。[11]为保持香港在回归后的繁荣和稳定，《基本法》第四十五条及第六十八条规定，香港必须根据实际情况循序渐进地发展民主，最终目标是行政长官由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生，而立法会全部议员则由普选产生。除非香港和中央在2007年有强烈共识，[12]认为需要落实全面民主，否则在此之前，只能进行有限、渐进的改革。对中国而言，最迫切的目标是保证香港在1997年顺利过渡，方式是保持行政主导制，并控制其高级职位的人事安排。因此，中央成立了香港特别行政区第一届政府推选委员会，负责选举首任行政长官和临时立法会；其后则由推选委员会在第一届和第二届立法会中各选举10名和6名立法会议员。立法会直选议员只占少数，故可预期由非直选议员保护既得利益的安排将持续到2007年。民主改革以循序渐进的方式进行，立法会的普选议席会从第一届的20席，递增至第二届的24席和第三届的30席。换言之，回归10年后，香港

的立法机关仍只有一半议席由分区直选产生，此局部改革的策略可算是继承自殖民政府，中英政府甚至在1990年秘密协议，为保持衔接，1991年立法局只有18个议席是由分区直选产生。

彭定康来港担任最后一任总督，改变了香港民主发展的步伐。在其1992年10月发表的首份施政报告中，他建议除了立法局选举采用单议席单票制外，也通过降低投票年龄、取消所有委任议席、新增九个功能组别议席（所有在职人士都有资格投票，故被视为变相的直选议席）以及改变功能组别选举中的团体票为个人票等来扩大选民基础。这一揽子改革方案虽不可能实现全面民主，但被中国视为“三违反”，即违反了《中英联合声明》、违反了与《基本法》相衔接的原则，也违反了中英之间过去达成的有关协议与谅解。在1993年4～11月，中英两国政府进行了17轮谈判，除了加深仇恨外，最后仍没能达成协议。中国政府“另起炉灶”，成立香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会，部署应对英国政府做法的对策。彭定康的政改方案在1994年6月30日获立法局通过，并在1995年立法局选举中落实。中国政府则表明取消“直通车”的安排，不会让当选的议员过渡到特区立法会。

在两国政府交锋时，香港发起了一场民主运动。1986年，总计95个基层压力团体和中产阶级组织共同组成了民主政制促进联委会。这场民主运动多以具体议题动员群众支持，其能力在1989年5月和6月间达到顶峰，当时有大规模的示威活动反对中国政府、支持北京的学生。在1991年9月进行的立法局选举中，民主阵营候选人赢得18个直选议席中的16个。尽管如此，民主运动在组织上仍然脆弱，联委会的组织松散，也变得越来越不积极。高举民主旗帜的新生政党或政治团体（如香港民主同盟、香港民主民生协进会、汇点），都不超过500名成员，财政来源也不稳固。自它的全盛时期过后，民主运动再也没能成功激起民众对政治集会的热情。[13]

那么民主的前景会怎样？为解答此问题，必须了解港人的态度和信

念。[14]我们认为随着政治环境的不同，态度和信念会有变化。[15]我们尤其对以下问题感兴趣：民众如何理解民主？这对回归前的民众政治参与有何影响？已局部民主化的政制能否获得足够的认受性？本章数据主要来自我们在1992年年中进行的全港性随机抽样调查，我们也会参照过往的调查数据作为补充。[16]如非注明，本文引用的民意数字都来自1992年的调查。

港人对民主的期许

我们问的第一个问题是："你认为香港的政治体制应该保持不变，还是应该推行进一步的民主化？""进一步民主化"是个模糊的表述，但自1984年起，它在香港的政治语境中是一个被普遍接受的概念，因当时港英政府发表了《代议政制绿皮书：代议政制在香港的进一步发展》，向社会进行咨询。"进一步民主化"意指从殖民统治逐渐过渡到某种形式的代议制民主。

我们的第二个问题较为具体："如果有人建议增加立法局直选议员的数目，而减少由功能组别选举产生的议员数目，你是否同意？"[17]我们问这个问题时，正值立法局引入直选议席刚刚一年，彭定康尚未提出其政改方案，当时既没建议方案提出要全面普选立法局，民众也没表示这种意愿，[18]民众的争论集中在直选议席所占比例上。

因为民主理念要求公民参与政治，[19]我们向受访者提出了第三个问题，问他们是否同意"好的政府能够把所有事情打理好，令人民不需要参与政治活动"。我们之前的研究和其他学者的研究均表明，港人并没有很强的公民意识，[20]在政治行动上是冷漠的。[21]对此问题的正面回应，应表示更认识和支持民主。

我们问的3个问题互相关联但不相似。支持“进一步民主化”的理念，并不必然支持增加直选议席。前一个是模糊概念，后一个是具体概念，且代表一种特殊的民主推动方式。第二个问题与民主的制度要求有关，第三个问题则与民主的行为层面有关，即支持增加直选议席意味着支持代议制民主，感受到政治参与的需要就意味着支持参与式民主或公投式民主。

我们的调查发现，港人在理念上希望有更多民主，在具体制度上要求更多直选议席。针对第一个问题，59.8%的受访者认为香港的政治体制应推行进一步民主化，而仅有30.5%的人回答其他答案。针对第二个问题，46.6%的受访者同意增加立法局直选议席，同时减少功能组别议席，只有23.8%的受访者反对。至于政治参与，受访者态度分歧较大，46%的人表示支持，41.5%的人表示反对。

将此次调查与过去的相比，我们发现，在理念上支持民主的人数比例明显增加。1990年，也就是两年前，43.1%的受访者选择维持现状，比选择民主改革的比例（38.5%）多。[22]根据卡方检验（chi-square test）的结果，支持民主的3个方面，即支持进一步民主化、支持增加直选议席以及支持政治参与，相互间具显著关系。但根据进一步的因素分析结果，只有前两方面，即支持进一步民主化和增加直选议席，可归为同一因素（见表12-1）。也就是说，尽管“政治参与”在民主理论中重要，但就民调所得的统计结果看，仍不能视之为港人的民主期许要素。因此，如果下文涉及“民主期许”因素的统计分析纳入“政治参与”，我们必须小心解读相关数据。

表12-1　对家长主义、精英主义和民主期许的因素分析

	因素 1 家长主义	因素 2 精英主义	因素 3 民主期许
好政府对待人民好像对待自己的子女一样	0.73		
好政府的官员有高尚的人格和道德操守	0.65		
好政府会教育人民如何好好做人	0.66		
只有精英有资格统治人民		0.62	
香港以后由公务员继续管治		0.66	
香港政治体制进一步民主化			0.77
增加立法局直选议席			0.70
人民不需要参与政治活动			
特征值（eigenvalue）	1.66	1.20	1.13
解释的方差（%）	20.8	15.1	14.1

注：表内数字乃使用变值尽简法（varimax solution）进行因素分析的结果，因素负荷量低于0.6者不予登录。

支持民主期许的社会经济因素

不同社会经济背景的人会对民主有不同的态度吗？答案是肯定的。基于美国关于民主文化和参与的研究，我们预料在香港，男性、年龄较低轻、高学历、在职、高收入的人对民主的渴求更强烈。[23]表12-2总结了港人的社会经济背景和民主期许之间的关系，但这些数据与美国的发现不同。

我们的调查显示，男性、年龄较低，以及学历、职业地位和收入较高的人，均较倾向于认同人民需要参与政治活动（问题三）。这方面的社群差异模式，与关于民主期许的模式（问题一和问题二）有一定区别。

在理念上支持进一步民主化（问题一）的人士中，年龄较低和学历较高者，均较倾向于认同香港的政治体制应推行进一步民主化。然而，就职业和收入而言，富裕阶层（指行政人员及经理、个人月收入在15000港元及以上者），其支持比例显著低于其他人士；而中产阶层（指专业人员，个人月收入在8000~9999港元者），其支持比例显著偏高；随后是辅助专业人员、技术工人和非技术工人。

如前所述，问题二（是否支持增加立法局直选议席）与民主期许密切相关，因触及具体的制度安排，对立法局内的政治代表力量重组有明显影响。就此问题，不同性别、年龄和学历人士的差异，均没有清晰模式，但不同职业和收入者则有显著分别，富裕阶层支持增加直选议席的比例，普遍低于其他人士；而中产和劳工阶层支持增加的比例，则普遍偏高。

总的来说，富裕阶层在立法局里有不成比例的代表，这得益于委任制和功能组别选举制度，对进一步民主发展的支持，明显不及其他阶层。另一方面，蓝领工人在政治制度中的代表不足，似乎明白自己的利益要依靠民主转型，或更具体要依靠普选产生的立法机关来保障。专业人士从社会经济现代化中得益，但在政治制度中的代表并不足够，这使他们成为支持民主最坚定的群体。

表12-2　支持民主期许的社会经济因素（%）

	支持进一步民主化			支持增加直选议席			认为有需要参与政治		
	是	否	看情况	是	否	中立	是	否	中立
性别									
男性	66.9	32.6	0.5	59.3	29.3	11.5	50.2	40.6	9.2
女性	65.1	34.9	0.0	55.8	29.6	14.5	46.7	47.4	6.0
年龄									
18～29岁	76.2	23.8	0.0	54.7	27.3	17.9	62.6	29.2	8.1
30～39岁	72.0	28.0	0.0	57.8	30.3	11.9	54.7	40.7	4.7
40～49岁	58.2	40.4	1.4	63.4	29.8	6.9	47.3	41.9	10.8
50～59岁	56.1	43.9	0.0	48.6	36.5	14.9	32.5	58.1	9.3
60岁及以上	46.6	53.4	0.0	65.7	23.4	10.9	17.8	73.3	8.9
学历									
小学及以下	56.2	43.8	0.0	62.9	26.2	11.0	26.7	64.3	9.0
初中	69.0	30.4	0.5	60.5	25.6	14.0	46.3	47.9	5.9
高中	70.6	28.9	0.5	47.8	36.0	16.3	61.4	30.5	8.1
大专及以上	72.9	27.1	0.0	59.3	30.7	10.0	73.4	20.3	6.3
职业									
非技术工人	71.9	27.3	0.8	63.9	25.9	10.2	34.6	55.9	9.4
技术工人	73.0	27.0	0.0	59.4	31.7	8.9	38.3	54.8	7.0
文员	68.4	30.3	1.3	63.8	24.6	11.6	65.4	25.6	9.0
服务及销售人员	64.5	35.5	0.0	54.8	24.2	21.0	54.9	35.2	9.9
辅助专业人员	73.3	26.7	0.0	54.2	36.5	9.4	67.0	28.3	4.7
专业人员	87.0	13.0	0.0	66.7	14.3	19.0	75.0	12.5	12.5
行政人员及经理	56.1	43.9	0.0	50.9	38.2	10.9	69.0	25.9	5.2
个人月收入（港元）									
4 000以下	70.9	29.1	0.0	67.4	23.9	8.7	32.1	64.3	3.6
4 000～5 999	73.9	26.1	0.0	57.6	29.3	13.1	41.7	47.8	10.4
6 000～7 999	69.9	28.5	1.6	61.5	26.5	12.0	50.0	40.8	9.2
8 000～9 999	75.9	24.1	0.0	59.5	27.4	13.1	50.0	43.3	6.7
10 000～14 999	68.3	31.7	0.0	55.8	26.0	18.2	67.9	27.4	4.8
15 000及以上	62.4	37.6	0.0	54.4	39.2	6.3	78.2	14.9	6.9

注：表中数字剔除了回答“不知道”和“拒答”的人士。受访者对增加直选议席和有没有需要参与政治的回应采用五分尺度，即“很同意”、“同意”、“基本同意”、“不同意”、“很不同意”，回

答“基本同意”者被视为对这个问题采取中立的立场没有意见。

家长主义、精英主义和民主期许

港人对民主的期许似乎不是基于意识形态，意识形态是指一套或多或少连贯一致的政治信念。虽然人们意见矛盾并不少，但令人困扰的是，在香港，民主理念与其他反民主的管治理念同时并存，这些有违“民主方法”（democratic method）的管治理念，包括公务员管治、精英管治，以及家长式管治。

我们以如下问题量度港人对公务员管治的支持：“香港一直以来都是由公务员管治，如果香港以后都是由公务员继续管治，你是否同意？”约72%的受访者表示同意，仅7.5%的人不同意。量度支持精英管治的问题是：“有人认为，每一个社会里都只有一小部分特别优秀的人才有资格统治其他人，而其他人就应该由这些优秀的人领导，你同意这种说法吗？”45.9%的受访者表示同意，仅36%的受访者不同意。

我们在其他地方已详细分析了华人传统的家长主义。[24]家长主义是指一个政府由宽厚的、正直的人来管治，政府对待人民就像父亲对待孩子一样，并以自己为道德模范，担当表率（参见表12-1中的因素1）。港人一直比较接受传统的家长式管治，如在1985年[25]和1992年的调查中，绝大多数受访者（各是81.1%和81.6%）同意“好政府对待人民好像对待自己的子女一样”。

这些非民主理念和民主期许之间，存在混乱的关系（见表12-3中的A部分）。首先，在支持非民主管治方式和支持进一步民主化之间，根本找不到任何系统性关系。这意味着在受访者心目中，民主、家长主义、精英主义和官僚统治，可能是完全不同的事物，彼此互不相关。其次，支持增加直选议席，与认同家长式管治、公务员管治和精英管治均

具有显著的关系，但方向并不一致。对于反对家长式管治的人，他们较倾向于支持增加直选议席，这肯定说得通；然而，支持增加直选议席来实现代议制民主的人，也接受公务员管治和精英管治的持续存在，这就难以理解。

为解开这个谜题，我们必须再次区分作为模糊的、理念层次的民主与作为具体制度安排的民主。港人对进一步的民主改革持有模糊的支持态度，但增加立法局直选议席是一项具体制度安排，其实践意义和规范影响是明显的。但为何这与精英主义相关？答案可能在于民众认识到的直选功能，我们在下文会对此分析。

表12-3　民主期许与政治态度和行为的关系

	支持增加直选议席		支持进一步民主化	
	卡方值	自由度	卡方值	自由度
A. 非民主的管治方式				
家长式管治	-36.5*	20	7.4	8
公务员管治	111.9***	25	13.8	10
精英统治	51.2***	20	4.0	8
B. 对以往民主改革的评价				
整体影响	27.9**	10	34.3***	4
立法局的表现	155.7***	20	34.1***	8
政府工作效率	132.7***	20	24.7**	8
C. 满意度				
政治现况	-24.3	20	-17.1*	8
政府推动民主	-22.3*	10	-11.3**	2
目前的政治制度	-31.7***	10	-24.0***	2
D. 推行民主政制成功的前景	62.1***	20	23.8**	8
E. 1991 年选举				
登记为选民	2.5	3	2.2	1
在区议会选举中投票	10.5*	3	1.8	1
在市政局/区域市政局选举中投票	1.5	3	0.1	1
在立法局选举中投票	4.2	3	0.3	1

*$p<0.05$ **$p<0.01$ ***$p<0.001$

注：表中数字剔除了回答“不知道”和“拒答”的人士。卡方值有负号者代表负向相关。

以往的改革和民主期许

如上所述，以往大多数改革措施只为改善咨询民意的手段和程序，改革选举制度亦不是为组织政府或推翻政府而设计。我们认为，虽然现代化的力量有助提升民众对民主的期许，但其具体形式的演变，要遵照当权者设定的界限，以及这些改革举措能带来可感受到的好处。

我们的调查证明港人对过去进行的民主改革有正面评价。首先，46.2%的受访者认为，香港过去几年的民主改革，带来的好处多于害处，只有7.5%的受访者持相反意见。其次，50.6%受访者认为，立法局自加入直选议员后，表现比以前好，只有9.8%的受访者持相反观点。最后，34.8%的受访者认为，立法局自加入直选议员后，政府的工作效率比以前高，持相反意见的仅占12.3%。

表13-3的B部分显示，对以往民主改革的评价，与支持进一步民主化和增加立法局直选议席，均有显著的关系。这方面的发现或可为解答前文的谜题提供线索，即具体制度上的民主期许和精英管治的相容性问题。因为港人在过去几十年接受了殖民政府，所以也接受选举安排并非是组成政府或替换政府的手段，而是监察其表现和提升其效率的措施。因此，支持直选的理念，就可以嵌合在精英管治的背景中。

民主的意义及预期效果

我们在前文已指出，了解港人矛盾政治态度的关键在于掌握他们对民主的理解。我们很难在一次结构式问卷调查中囊括民主的丰富含义，仅向受访者提问，“你认为以下哪一种政府才可以算是民主政府？”并提供5个不同答案选择，同时也设定了“其他”答项，供受访者自由回答。

最多受访者（40.9%）选择的是“一个肯咨询民意的政府”，22.7%的受访者选择“一个由市民选出来的政府”，18.1%的受访者选择“一个能够带领市民的政府”，9.6%的受访者选择“一个好像父亲一般对待市民的政

府”，还有1%的受访者选择“一个市民要什么就给什么的政府”。值得注意的是，我们早期进行的多项调查同样得出相同模式。在1985年、1988年、1990年和1991年，选择“肯咨询民意的政府”的受访者各是43.9%、44.2%、39.5%和35.9%；而选择“由市民选出来的政府”的受访者分别是23.2%、14.9%、27.9%和21.9%。[26]

上面的调查结果表明，对港人来讲，民主首先意味着咨询式政府。因此，民众对民主的理解就与20世纪60年代后期以来港英政府的主要特征相符。而且，尽管立法局在1991年引入直选议席，并在那前后社会不断要求更多直选议席，在我们由1985年至今进行的多次调查中，对民主的这种理解基本没有改变。那么，值得注意的就是，在很多港人心目中，选举不是民主必不可少的要素，民主不被看作是组成政府的一种方式，从政者不一定要通过选举竞逐公职。港人对民主的诉求，可能只是要求改进现行体制的工作，方向则是更多地咨询民意。这样的民主期许，便能在概念上与精英管治和公务员管治相互兼容。

通过考察港人希望民主改革带来什么样的效果，我们可进一步分析民主的意义。表12-4显示，最多港人希望得到的六项效果依次是：更多个人自由，香港政府更重视民意，更多社会福利，政府更受港人爱戴，政府滥用权力的机会更少，以及港人在政治上更平等。有意思的是，选择“中央政府更少插手香港事务”的人是最少的。但几乎一半的受访者认为，一旦香港有进一步的民主改革，中央政府会更重视港人的意见。这个发现，再次证明我们的假设，即港人相信咨询能令政府回应民众的诉求，选举机制并不必要。

表12-4　对民主效果的期待（%）

	会	不会	看情况	不知道/拒答
港人会有更多个人自由	82.7	5.9	0.0	11.5
香港政府会更重视港人意见	80.1	7.5	0.2	12.2
港人有更多社会福利	76.2	9.6	0.2	14.0
政府会更受港人爱戴	75.5	9.6	0.2	14.8
政府滥用权力的机会更少	75.1	9.0	0.1	15.7
港人在政治上会更加平等	74.1	11.2	0.0	14.8
港人会生活得更好	67.3	11.4	0.5	20.9
香港经济会发展得更好	62.9	16.2	0.6	20.3
港人会更加团结	62.7	20.0	0.2	17.1
政府会越来越多地介入社会或经济事务	59.6	16.5	0.0	23.9
政府会更有效率	58.9	21.1	0.3	19.7
香港的政治局面会更稳定	54.7	22.0	0.5	22.8
社会冲突会减少	54.1	27.1	0.2	18.5
贫富差距会缩小	49.4	32.0	0.3	18.2
中央政府更重视港人意见	48.4	28.6	0.2	22.8
中央政府更少会插手香港事务	29.7	44.8	0.1	25.4

我们为上述16项港人对民主改革的预期效果进行因素分析，并得出相当清晰的结果。如表12-5所示，16项民主预期效果可归为3个因素，其中之一可解释高达41.7%的方差。这一因素可命名为“福祉”，因为它包括7个涉及社会经济福祉的指标。换言之，民主是一种工具，确保政府高效行事，继而带来繁荣和稳定。在这个意义上，民主政府是供给者，透过咨询民意就能提高效率。

表12-5　民主预期效果的因素分析

	因素1 福祉	因素2 政府和民众的关系	因素3 中央政府和香港的关系
政府会更有效率	0.81		
香港经济会发展得更好	0.76		
港人会更加团结	0.75		

（续表）

	因素1 福祉	因素2 政府和民众的关系	因素3 中央政府和香港的关系
港人会生活得更好	0.71		
香港的政治局面会更稳定	0.67		
政府会更受港人爱戴	0.64		
社会冲突会减少	0.60		
港人会有更多个人自由		0.76	
政府滥用权力的机会越少		0.68	
中央政府更少插手香港事务			0.78
中央政府更重视港人意见			0.66
贫富差距会缩小			0.60
港人在政治上会更加平等			
香港政府会更重视港人意见			
港人有更多社会福利			
政府会越来越多地介入社会或经济事务			
特征值	6.67	1.33	1.18
解释的方差（%）	41.7	8.3	7.4

注：表内数字乃使用变值尽简法进行因素分析的结果，因素负荷量低于0.6者不予登录。

我们从因素2和因素3可看到，港人更关心权力。因素2涉及香港政府和民众的关系，因素3基本上涉及中央政府和香港的权力关系。在这两个因素背后是一种理念，即如果政府权力能通过某种渠道予以制约，就可以保障个人自由，也能制止政府滥用权力，并能实现香港内部的自治。

在我们的调查中，当受访者被问到“香港政府是否需要受到约束”时，50.1%的受访者表示需要，而36.1%的受访者表示不需要。我们

有关民主意义的问题（即何谓民主政府），并没有捕捉到这方面的理念。然而，这是一个与当下政治环境极为相关的理念，因为目前港人并不要求通过选举组成政府。对港人来讲，民主意味着一种政府形式，虽然它不是由选举产生，而只是咨询和提供服务，但也制约了权力。在目前阶段，选举的功能在于把从政人士送入立法局，让他们代表民众监督政府。这就是为何港人认为在1991年引入直选议席后，立法局的表现和政府的效率均有改进。

自1984年中英两国签署《中英联合声明》以来，特别是立法局引入非直选议席后，立法局的角色经历了重大转型，从咨询角色转变为监督角色，从共识转变为竞争政治，[27]导致政党政治逐渐成形。从我们的调查发现中可以很清晰地看出，港人希望立法局扮演更积极的角色，而它之前要从属于港督、行政局和政府。我们要求受访者在以下3种情况中挑选最合意的一种，结果56.1%的受访者希望“港督和立法局有同等的权威，虽然它们之间可能产生很难协调的纠纷”，17.7%的受访者希望“港督的权威比立法局大”，而12.2%的受访者希望“立法局的权威比港督大”。此外，52.6%的受访者不认为“香港政府过分受到立法局的约束”，而仅有24.1%的人持相反意见。

如果选举是为提升立法局的监督作用，那么与委任和间选产生的议员相比，来自民主阵营的直选议员就从选民获得更大的授权去执行这项职能。这一点也反映在我们的调查发现中，民主派议员与其他议员相比，是值得信任的监督者。在认为政府需受约束的受访者中，高达66.4%的受访者赞成由民主派人士来约束香港政府。[28]如表12-6所示，受访者认为1991年被选入立法局的民主派议员最值得信任。有意思的是，在1988年和1990年的调查中，受访者认为民主派人士（作为民主运动的领袖）是最不值得信任的从政人士。因为在1992年他们并未上台执政，受欢迎原因应来自他们拥有批评政府的合法身份。

总而言之，港人心目中的民主，并非基于选举组成政府，而是希望

政府更多地咨询民意，行事更有效率，以及受到更多制约。

表12-6　民众对从政人士的信任（%）

	信任			基本信任	不信任			不知道/拒答		
	1988	1990	1992	1992	1988	1990	1992	1988	1990	1992
港督	—	72.8	40.6	38.6	—	11.8	13.5	—	15.3	7.3
立法局委任议员	52.5	45.4	23.6	39.9	19.5	22.8	21.9	28.0	31.8	14.6
立法局功能组别议员	64.1	48.5	31.4	38.6	10.1	14.9	11.0	25.7	36.7	19.1
立法局直选议员	—	—	46.4	31.7	—	—	8.3	—	—	13.6
民主运动领袖	39.9	37.4	—	—	23.7	29.4	—	36.4	33.0	—
公务员	66.2	51.8	—	—	16.7	24.9	—	17.2	23.4	—
政府官员	—	—	16.8	36.6	—	—	33.7	—	—	12.8

注：1991年前立法局没有直选议员，1988年和1990年的调查没有“基本信任”的选项。

民主期许与政治参与

评估港人渴望进一步民主改革的强度并不容易。民众对民主的渴望似呈升势，与此同时，殖民政府的权威不断下滑。[29]表12-3的C部分显示，对政治现况、政府推动民主表现，以及目前政治制度的不满，均与民主期许有显著关系。然而，这些不满并不强烈，对于香港的政治现况，有24.8%的受访者表示不满，而18.3%的受访者表示满意；对于政府推动民主的表现，受访者的正反评价比例差不多，21.6%的受访者认为好，24.5%的受访者认为不好；对于目前的政治制度，56.3%的受访者同意它是现实环境下的最好选择，只有20.8%的受访者不这么想。

我们假定普罗大众因为三个原因接受渐进且有限的民主化。首先，他们对民主的前景并不看好。其次，除了民主，他们还有其他追求。最

后，他们并不希望积极参与这个过程。

民众对民主改革成功的期望非常低。仅32.8%的受访者认为香港推行民主政制有机会成功，40.1%的受访者认为机会一般，而16.5%的受访者认为没有机会成功。期望水平低迷是持续的，在1990年有33.1%的受访者对此表示乐观。对民主改革前景的乐观态度与民主期许具显著正向关系（见表12-3的D部分），我们可以估计，如果对民主改革成功不抱期望自然会降低对民主改革的诉求。

港人对民主效果持温和的正面态度。[30]如我们已提到的，他们期望进一步的民主改革可带来高效行政、经济繁荣、社会团结、更好生活、政治稳定、政府有更高声望、社会和谐（表12-5的因素1）。就香港过去几年的民主改革而言，46.2%的受访者对其整体影响持正面评价，至于其具体影响，37.8%的人认为有助于提升政府工作效率，50.6%的人认为有助于改善立法局表现。另外，57.7%的受访者认为政党对建立民主制度是必需的，仅17.7%的人不这样认为，23.4%的人没有确定看法。对于政党是否将导致香港政治不稳，40.1%的受访者认为不会，31.9%的人认为会，28%的人没有确定看法。

如果这种温和的正面态度是错的，像反对民主步伐过快的人士怀疑一样，结果会怎样？如果在民主和港人珍视的其他价值（如社会稳定和行政效率）之间确实存在矛盾，又会怎样？港人仍然会支持进一步民主改革吗？答案看来是否定的，民主事业在港人心目中的位置不一定很高。

在我们1988年进行的调查中，58.6%的受访者支持繁荣安定高于支持民主政府，只有17.2%的受访者持相反意见，而21%的受访者认为它们的重要性相当。在此次调查，受访者也被要求在政府效率和民主之间进行选择，38%的受访者宁愿香港政府是“够效率但不够民主”，仅22.1%的受访者选择“宁可为了民主而放弃效率”。简而言之，当民主与

其他价值发生矛盾时，港人对民主的追求仅停留在中等水平。

从理论上讲，如果一个公民热衷于追求民主，应比不热衷者更乐于参与其中，特别是在民主事业处于危急时刻，例如设立新的民主程序，或举行开创性选举（founding election）之际。[31]

但是表12-3的E部分指出，在1991年，那些渴望民主的港人却没有更积极地参与民主活动，例如选民登记和在各项选举中投票。在符合资格的选民中，只有约50%的人登记为选民，而立法局选举的投票率仅有39.1%。当然，可以说1991年立法局选举并非开创性的，因其不代表香港建立民主制度。但是，据我们调查，港人看来不会积极投入推动民主的事业。近期一个调查显示，71%的受访者对有关1994～1995年选举安排的讨论不感兴趣，只有23%的人感兴趣；50%的人表示不肯定立法局应否通过局部改革的方案，36%的人表示应该，而14%的人表示不应该。

结论

在香港，民众对民主改革的诉求似乎在增长，但现实情况是对民主的理解充满错综复杂的犹疑不决。就动机而言，压倒一切的考虑因素是改善物质福祉。大多数人不相信实现这个目标，以及保护个人自由和香港自治不受中央政府干预，需要以选举结果为基础。他们认为，要达到这些目标，仅依靠获得选举授权的人制约政府权力就已足够。对他们来说，民主意味着一个会咨询民意、非选举产生的行政机关，它被人们信任的非精英人士所制约。对这种特殊形式民主的渴望，受到之前若干次改革的正面影响所强化，也反映了民众对于民主改革能否成功的悲观态度。

港人对民主的期许，可被称为一种局部的民主愿景，这种心态与政

府已推行或规划改革举措的局部特征基本相符。这种愿景基于以下传统智慧：公共政策最终要服务于人民的利益，但政府结构和程序无须取决于他们公开表达出来的意愿；人们应从能否维护自己利益的角度评价政客，他们是否由选举产生并非主要考虑因素。

大多数人的政治承担也是局部的。在港人中，并没有太多有原则的民主斗士，只有少数人肯致力于推进民主事业，即使民主与其他价值有矛盾，或这样做会与不肯妥协的中央政府产生冲突。这种局部的愿景和承担，有助于我们理解为何香港的民主运动还在艰苦地奋斗。

章末注

1.Francis Fukuyama,*The End of History and the Last Man*(New York:Free Press,1992).

2.按照熊彼特（Joseph A.Schumpeter）和达尔（Robert A.Dahl）的说法，这里我们用的自由主义民主是指，从政人士可以自由参与竞逐公职，以及通过普选产生掌权者的政治制度。自由、公平和定期的选举，构成了自由主义民主的基本机制，政府通过这机制向人民问责，人民的意愿能获保证。当政府首脑，或者全部立法机关，或者二者一起由普选产生时，民主就会实现。

3.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988).

4.Lau Siu-kai,“Colonial Rule,Transfer of Sovereignty and the Problem of Political Leaders in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.30,No.2(1992),pp.223-242.

5.“现代化理论”是指一个松散的理论研究和实征研究的集合，这些

研究由勒纳（Daniel Lerner）、利普塞特（Seymour M.Lipset）、多伊奇（Karl W.Deutsch）、卡特赖特（Phillips Cutright）等人开创。他们提出的基本假设是，社会与经济的高度发展，例如城市化、通信交通、教育、经济等将有助于发展和维持民主。有关文献浩如烟海，难以在此一一尽录。近期对“现代化理论”的简要评论，参见Zehra F.Arat,“Democracy and Economic Development:Modernization Theory Revisited,”*Comparative Politics*,Vol.21(1988),pp.21-37;Ken Bollen,“Political Development and the Timing of Development,”*American Sociological Review*,Vol.44(1979),pp.572-587;Larry Diamond,“Economic Development and Democracy Reconsidered,”*American Behavioural Scientist*,Vol.35(1992),pp.450-499;Edward N.Muller,“Democracy,Economic Development,and Income Inequality,”*American Sociological Review*,Vol.53(1989),pp.50-68;Daniel Chirot,*Social Change in the Twentieth Century*(New York:Harcourt,Brace and Jovanovich,1977);Michael T.Hannan and Glenn R.Carroll,“Dynamics of Formal Political Structure:An Event-history Analysis,”*American Sociological Review*,Vol.46(1981),pp.19-35.

6.Ambrose Y.C.King and Rance P.L.Lee(eds.),*Social Life and Development in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,1981);A.Y.H.Kwan and David K.K.Chan(eds.),*Hong Kong Society:A Reader*(Hong Kong:Writers'&Publishers'Cooperative,1986);Catherine Jones,*Promoting Prosperity,The Hong Kong Way of Social Policy*(Hong Kong:Chinese University Press,1990);Yin-ping Ho,*Trade,Industrial Restructuring and Development in Hong Kong*(London:Macmillan Press,1992).

7.有关20世纪60年代的社会不满如何酝酿成认受性危机，以及政府通过有限的社会政治改革作为回应的讨论，参见Ian Scott,*Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*(Hong Kong:Oxford University Press,1989)。关于政治事件如何改变制度设计，而制度设计反

过来影响行政改革程序的研究，参见Shui-yan Tang et al.,“Changing Institutional Contexts and Administrative Reform in Hong Kong,”*Hong Kong Public Administration*,Vol.3,No.1(1994),pp.31-44.

8.Kuan Hsin-chi,“Power Dependence and Democratic Transition:The Case of Hong Kong,”*The China Quarterly*,Vol.128(1991),pp.774-793.

9.David Bonavia,*Hong Kong 1997:The Final Settlement*(Hong Kong:South China Morning Post,1985);Hungda Chiu et al.(eds.),*The Future of Hong Kong:Toward 1997and Beyond*(New York:Quorum,1987).

10.代议政制白皮书：代议政制在香港的进一步发展[M].香港：政府印务局，1984:3.

11.有关《基本法》的起草过程，参见Ming K.Chan,“Democracy Derailed:Realpolitik in the Making of the Hong Kong Basic Law,1985-90,”in Ming K.Chan and David J.Clark(eds.),*The Hong Kong Basic Law:Blueprint for“Stability and Prosperity”under Chinese Sovereignty?*(Hong Kong:Hong Kong University Press,1991),pp.3-35。有关《基本法》及其公布后发展变化的分析，参见Kuan Hsin-chi,*Hong Kong after the Basic Law*(Halifax:The Institute for Research on Public Policy,1991).

12.因为《基本法》明确了2007年前的行政长官产生办法和立法会产生办法。2007年，全国人大常委会做出决定，列明香港可于2017年普选行政长官，2020年可普选立法会。

13.李正仪从港人不愿对抗中国政府的角度，解释了本土民主运动的弱点。参见Jane Lee,“Transition to Communist Rule:The Limits of the Democratic Movement in Hong Kong,1984-90,”*Politics,Administration and Change*,No.17(1991),pp.1-23.

14.与白鲁恂（Lucian Pye）相比，我们认为政治文化并非左右香港政治发展过程的决定性因素。参见Lucian Pye,*Asian Power and Politics*(Cambridge,MA:Belknap Press,1985),p.vii.

15.政治文化和政治制度之间的关系并非单向。参见Gabriel A.Almond and Sidney Verba(eds.),*The Civic Culture Revisited*(Boston:Little,Brown,1980).

16.除1985年的调查外，其他调查都是全港性调查。所有调查采用相同的抽样程序。调查的总体是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。首先由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。回应率是扣除无效和没有使用的住址后计算。1985年调查在观塘区（一个多元化的、工业区与住宅区混合的小区）进行，成功完成767个访问，回应率为46.9%。1988年调查完成396个访问，回应率为61%。1990年调查完成390个访问，回应率为69.8%。1991年调查完成401个访问，回应率为55.8%。1992年调查完成868个访问，回应率为55.4%。受访者的学历、职业和家庭收入分布，与政府统计处公布的全港数据相近。

17.背景是香港政制已开始从殖民威权统治向代议政制发展，引入了选举元素，扩大立法局的代议基础。在1985年改革前，立法局由17名官守议员和30名委任议员组成，委任议员大都代表工商界和金融界的利益。1985年，立法局扩大到57席，包括11名官守议员、22名委任议员、12名由功能组别选出、2名由市政局和区域市政局议员各自推选，和10名由区议员组成的选举团选出。功能组别议席一方面是为保障既得利益者的权力和利益，另一方面也代表（尽管是有限的）法律、教育、社会

服务和劳工等界别的利益。然而，立法局新增的代议议员仍属少数，也根本没有议员代表基层社会。1991年，立法局进一步扩大，直选议席增加到18个，官守议员有4名，委任议员有18名，功能组别议员有21名。自1991年开始，立法局更加独立于政府，更积极经局部改革的立法局，没有改变行政主导的权力分配模式，行政局（港督的顾问）也是独立于立法局。这种特殊的安排在回归后会被保留，《基本法》规定立法会的直选议员维持少数，并且不能决定立法和政策。我们的第二个问题应在这个背景下理解。

18.1987年，当政府检讨是否应在1988年引入立法局直选时，大专教职员关注政制发展小组进行了一次民意调查（调查样本是976人），题为“香港市民对政制改革意见研究”。两个问题被问到：“你认为在开始进行直选时，立法局的议员应该有几成是由直选选出来呢？”“长远来看，你又认为最理想是占几成呢？”回应的分布简列如下。

	1987～1989 年	1990 年	1991～1997 年	未来
10%～25%	17.2%	11.1%	15.9%	1.7%
26%～50%	52.7%	67.7%	59.8%	28.9%
50%以上	30.2%	21.2%	24.4%	—
51%～75%				31.1%
76%～100%				38.3%

资料来源：《绿皮书：一九八七年代议政制发展检讨——社会各界人士的反应：民意汇集处报告书，第二部分——附录》N:香港：民意汇集处，1987，附录VII附件1

19.J.Ronald Pennock,*Democratic Political Theory*(Princeton:Princeton University Press,1979);J.R.Pennock and J.W.Chapman(eds.),*Participation in Politics*(New York:Atherton,1975).

20.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Civic Self in a Changing Polity:The Case of Hong Kong,”in Kathleen Cheek-Milby and Miron

Mushkat(eds.),*Hong Kong*,*The Challenge of Transformation*(Hong Kong:Centre of Asian Studies,University of Hong Kong,1989),pp.91-115.

21.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“The Attentive Spectators:Political Participation of the Hong Kong Chinese,”*Journal of Northeast Asian Studies*,Vol.14,No.1(1995),pp.3-24.

22.这两次调查得出的数据并不能完全对比，因为1990年的调查所使用的字眼是“应该需要进行改革”，而1992年的调查使用的是“应该进一步的民主化”。

23.Gabriel Almond and Sidney Verba,*The Civic Culture*(Boston:Little,Brown,1965);Lester W.Milbrath,*Political Participation:How and Why Do People Get Involved in Politics?*(Chicago:Rand McNally,1965);Sidney Verba and Norman H.Nie,*Participation in America:Social Equality and Political Democracy*(New York:Harper and Row,1972);Samuel P.Huntington and Joan M.Nelson,*No Easy Choice:Political Participation in Developing Countries*(Cambridge,MA:Harvard University Press,1976).

24.Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,p.83;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Public Attitudes toward Political Authorities and Colonial Legitimacy in Hong Kong,”*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*,Vol.33,No.1(1995),pp.12-13.

25.Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*,p.87.

26.1985年的调查发现在Lau and Kuan,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*中已经公布（75页），其他的调查发现在本文首次公开。

27.Lee Ming-kwan,“Politicians,”in Richard Y.C.Wong and Joseph

Y.S.Cheng(eds.),*The Other Hong Kong Report 1990*(Hong Kong:Chinese University Press,1990),pp.113-130.

28.根据卡方检验（chi-square test）的结果，民主派人士的监督角色，与组成因素2的两个指标具显著的正向关系，即支持由民主派人士来约束政府者，较倾向于希望民主改革带来更多个人自由和政府有更少机会滥用权力。

29.自1985年开始，我们多次询问受访者以下问题："虽然香港的政治制度并非完美，但在香港的现实环境下，这已经是最好的了。"在1992年，56.3%的受访者同意这种说法，1985年、1988年和1991年的相关数字分别是74.3%、75%和72%。因为不断进行改革，每一次调查的政治制度虽不尽相同，但仍可看到港人对渐进、局部的政治改革感到满意。

30.参见亨廷顿（Samuel P.Huntington）对自由主义发展模式的温和正面观感和发展目标不兼容的讨论。Huntington and Nelson,*No Easy Choice*,ch.2;Samuel P.Huntington,"The Goals of Development,"in Myron Weiner and Samuel P.Huntington(eds.),*Understanding Political Development*(Boston:Little,Brown,1987),pp.3-32.

31."开创性选举"一词最早由奥唐奈尔（Guillermo O'Donnell）、施密特（Philippe C.Schmitter）和怀特黑德（Lawrence Whitehead）在他们具影响力的*Transition from Authoritarian Rule:Prospects for Democracy*（Baltimore:Johns Hopkins University Press,1986）一书中使用，意指在新民主政府成立的历史关头所举行的选举。过渡政权的开创性选举和成熟民主国家的选举，在很多方面都不同。

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,"The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,"*TheChina Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264.

第13章　在自由专制和民主之间[注]

在比较研究中，香港的个案别具意义。在非殖民化和民主化浪潮中，香港作为英国的殖民地并没有独立、建立民主政体。相反，它首先转变为一个自由专制式的政体。殖民者不仅建立法治和保障人权，还设立多个独立机构以限制自己的权力，如廉政公署、审计署、申诉专员公署等。之后，在殖民统治的最后10年，一个局部民主化体制得以设立，以确保顺利过渡为中国特别行政区，并安抚民众对民主的诉求。因为选举权利受到限制，这套体制只是局部民主化。行政长官和全体立法会议员均非普选产生。[1]行政长官拥有庞大的宪制权力，但无须向立法会和选民问责。立法会实际上没有制定政策的权力，启动立法和动议议案的权力受到宪制规范，[2]以及分组点票机制的严重制约，[3]甚至由于立法会内部分裂和缺乏政党政治，它监督政府的有效性也受到削弱。

香港的局部民主化自回归就经受重压，例如行政和立法机关之间持续的紧张关系、政府施政失误不断、持续的经济下滑、民众普遍不满等。由于在重压下新的民主体制易遭挫败，那么香港的民主转型需做哪些准备？局部民主体制会否得到进一步改善？行政长官和立法会能否像《基本法》承诺那样最终由普选产生？一些不民主的做法（例如委任制）会否被恢复或引入？[4]简而言之，香港实现更全面的民主制度前景将会是怎样？

本文分析集中在最后一个问题的政治文化维度上。首先，本文尝试探讨香港糟糕的经济状况和政府的执政表现，如何影响民众对民主认受性的信念。因此，我们的兴趣始终聚焦于人们主观上对民主体制的承担，把它看成是更合适的政府体制。这对香港的实际意义是明显的，因

目前民众对政府施政的不满若还未上升到政权结构层面，那我们最多只面临特区政府的执政危机，而非体制危机，无论这体制是民主还是局部民主。其次，我们也需研究，除民主可让人民满意政府的施政表现外，民众相信民主会带来认受性的倾向是否源于基本的价值观。若基本价值观起作用，我们预料民主体制会跨越难关，最终胜利，尽管它现在的表现并不完美；或至少像诺里斯（Norris）所论证般，民众普遍相信民主会是一种决定性的力量，会战胜反民主势力。[5]2000年9月立法会选举后，我们进行的一次全港性随机抽样调查提供了实证研究数据。[6]

文化和民主过渡

具认受性的民主政体在民主转型过程中非常重要，特别是如果这种信念源于更为基础的文化价值观。一般来说，我们对大众文化在民主化过程中所起的作用感兴趣。更具体一些，我们感兴趣的是，民主认受性是否为香港（局部）民主发展的文化条件。

对于经济发展、政治文化和民主体制之间的关系，现有研究并无定论，[7]我们不可能在此解决有关争论。尽管如此，也要承认大众文化和制度稳定或变革间的关系复杂多变。当一种政治体制面对压力时，大众的信念是很重要的，因为统治精英需要大众的支持或默许，以采取严厉措施甚至是权力斗争。在有利条件下，民众的信念可以极大地影响政策和政治后果。就算并非如此，民众对民主认受性的信念，至少可对专制力量起决定性制约作用。

为理解政治支持的文化基础，我们至少要区分两个层面的政治：运作层面的政治和制度层面的政治。首先，在更具功能性的层面上，民众对政府施政表现的不满，并不必然上升到更抽象和结构性的体制危机。体制危机只有在符合以下三个条件时才会出现：一是体制的表现糟糕，

而且持续如此；二是缺乏自我纠正机制，即执政者不会被反对派取代。没有一种政治体制可确保经济不断增长和社会不断发展，因为存在执政与反对的机制，民主政体在艰难时期比专制政体更易生存。三是如果要发生体制危机，民众必须相信存在可行的替代体制。简而言之，我们要研究民众在好时期和坏时期对民主政体作为一种最佳政治体制认受性的认识。

就香港而言，考虑到过去的政治经验，运作层面的分析，可针对民众对运作中局部民主体制的感受；制度层面的分析，则是针对理想状态下民众对民主认受性的信念。这个区分允许我们从历史的视角，更好地观察香港的民主转型。局部民主连接了过去的自由专制，以及未来实现更全面民主的理想。过去自由专制体制的成功范例、今天的表现不尽如人意以及未来民主体制的不确定性，又如何塑造民众对民主的承担？

民众对民主认受性的信念，不可能源于现实生活的经验，因香港的局部民主体制也是新生事物，没有太多实践经验可供参考。其他因素必须考虑，包括一些基本的价值观，这些价值观是通过相当分散的方式，从港人的日常生活中逐渐累积起来，它们可能与民主体制不相容。人们很容易想到，中国传统文化就是不相容的价值观。中国并不缺乏以民为本的文化训诫，如规劝统治者要尊重百姓看法和利益；另一方面，中国也存在其他信条，如强调社会秩序、上下有序，以及精英的示范作用，从而剥夺百姓在管理公共事务中的积极角色，更不必说主权在民概念。在香港华人社会，这些传统价值观一代代传递下去，而在内地移民身上，这些价值观因其自身经历得到强化。与中国传统行为规范相比，现代社会政治价值观通过香港社会经济发展的实践建立起来。在诸多与民主政体兼容的现代价值观中，个人自由价值规范是其中之一。[8]在殖民统治后期，港人的个人权利（包括私有财产权、自由等）已获法律保障。从20世纪80年代初中英谈判开始，另一种价值规范也开始被纳入本地文化价值观中。为赢取香港民心，中国政府承诺“港人治港”，而英国也不再限制港人的政治参与。随着法律（国际法、宪法和成文法）的发

展，这些努力确立了自治和政治参与的价值规范地位。除自由、自治和政治参与外，还存在其他具重要意义的价值规范，例如资本主义经济下的个人主义和自由竞争，以及基于首属群体关系的团结精神。在有关香港民主认受性的研究中，审视这些文化价值规范的作用非常重要。我们在处理这个问题前，先简述香港局部民主体制的现状。

压力下的局部民主

前文提及港人对经济和政体普遍不满，这究竟是执政危机还是体制危机？在民众看来，这明显是执政危机。政府既没能拯救不景气的经济，也没能处理好诸如禽流感和多个公营房屋建造丑闻（涉及贿赂问题）等危机，以及很多其他政治和司法问题。到2000年夏天，各行业一个接一个（包括从来不参与集体行动的）走上街头，形成“抗议之夏”。我们的调查捕捉到民众的不满情绪，主要发现如下。

首先，民众的不满不限于政府部门，还包括立法会，虽然对后者会宽容一些。行政长官董建华成为最不受欢迎的政治人物，约七成受访者对他不满，对整个政府的印象也好不到哪里去。立法会议员中，多数受访者满意民选议员，但依功能组别和选举委员会选出的议员就不受欢迎。为何民众更不满意政府而不是立法会，以及更不满意功能组别和选举委员会选出的议员而不是直选议员？我们猜测，除了其他原因，[9]程序认受性让民众较能容忍表现不好但毕竟通过直选产生的议员。行政长官是由推选委员会选出，政府并非依据普选的结果组成，因此民众并不认为它们比立法会更有认受性，立法会的选民基础更广泛，其中部分议员已是普选选出。因此，民众对行政长官和政府的容忍度就要比对立法会的容忍度小。基于同样原因，选举认受性让那些普选产生的议员比非普选议员更有优势，即使两者同样表现得不好。换而言之，缺乏民主会刺激民众对表现不力的不满，而民主认受性有助宽赦表现不力的行为。

因我们手头数据有限，这些假设仍有待验证。

其次，如果我们把目光越过从政个体，民众是否同样对局部民主体制不满？当被问及“香港民主政治实行的情况”时，6%的受访者表示“很不满意”，51%的受访者表示“不满意”，而48%的受访者表示“满意”，1%的受访者表示“很满意”。[10]简而言之，民主在制度层面的表现比个体层面好一些。我们也可以说，港人认为现有体制是“民主制”而不是“局部民主制”。

再次，我们也可从历史角度分析民众的不满。调查中受访者被问到与彭定康当政时期（1992～1997年）相比，如何评价香港目前的经济政治局面，结果并不令人惊讶。约81%的受访者认为香港目前的“经济发展（改善人民生活）”变差了。在政治方面，除了一项，其余所有问项受访者都认为较前更糟糕。这个例外是“市民的各种参政机会”，更多受访者认为机会已改善（34%）而不是衰退（25%）。但在其他问项上，12%的受访者认为“政府的施政不偏帮任何人”改善了，57%的受访者却认为变坏了；20%的受访者认为“政府政策决定时的透明度”改善了，但49%的受访者认为变坏了；18%的受访者认为“政府施政时有考虑民意”改善了，但49%的受访者认为变坏了。在“法官可以独立判案”和“人人可以自由发表任何意见”这两个问项上，也有较多受访者（各是42%和37%）认为情况变坏。

因为上述问项大多是民主体制的必要元素，难怪多数港人认为彭定康主政下的殖民时期比目前董建华管治的特区时期更民主。以1～10来计分，1表示“完全独裁”，10表示“完全民主”，有53%的受访者将彭定康时期的香港评定在7～10，但仅有18%的人认为目前香港的评分达此水平。[11]

最后，除了对经济和政治的表现不满，港人也普遍对政治制度感到厌烦。当市民感到无能为力、被忽略、被疏远时，通常会反感政治体

制，继而对政治失去兴趣，并远离政治。调查显示，大多数受访者同意“政府官员不太在乎我这类人的想法”（70%），以及“好像我这类人对政府的决策是没有任何发言权的”（65%）；73%的人同意“对我这类人来说，政治极其复杂难明”，93%的人不同意“我自己好有能力参与政治”。另外，76%的受访者表示对政治没有兴趣；48%的人没有或很少和他人讨论政治，45%的受访者少和他人讨论政治。对政治疏离也体现在投票率上，56%的受访者并没有登记为选民，或即使登记过也没有投票。

迄今为止，我们发现港人不仅不满意香港目前的经济和政治状况，他们也厌恶政治制度。[12]问题是：经济下滑、对政治不满和厌恶仅代表执政危机，还是可以上升到民主认受性的体制危机？在回答这一问题前，我们先考察可能对民主认受性有更深远影响的文化价值取向。

与民主认受性相关的文化价值取向

前文提及通过社会化的过程或政治实践经验，我们可获得两类基本价值观，即传统价值观和现代价值观。传统价值观即中国传统伦理观念，为测度它在香港的影响，我们挑选了五项重要的社会价值，并通过以下问题来测度：

一是孝顺：“就算父母的要求不合理，子女都应听话。”

二是精英主义：“出生名门望族的人是最值得尊敬的。”

三是裙带关系：“雇人的时候，虽然外人的条件和资格都较好，但都是应该将机会优先给自己的亲友。”

四是以和为贵：“人与人之间发生意见不合时，最好的处理办法就是尽量迁就他人。”

五是命定论：“一个人的富贵贫贱、成功失败都是命中注定的。”

如我们预料，除了“以和为贵”外，香港现在很少有人支持这样的传统价值观。[13]相对多数受访者同意与他人争执时要采取“以和为贵”的策略，其他传统的社会价值观都被普遍放弃，如93%的受访者不同意精英主义，约80%的受访者不同意孝顺，75%的受访者不同意裙带关系，72%的受访者不同意命定论。

除了上述中国传统伦理的论述，我们还给出八对有关价值优先的论述。受访者被要求为每一对给出评分，1代表“完全同意”左方的立场，10代表“完全同意”右方的立场。这八对论述包括（前者是左方，后者是右方）：

一是个人自由，“捍卫传统宗教与道德价值”vs.“尊重个人想信什么就信什么的自由”。

二是减税，“加税来改善政府服务和公共援助”vs.“减税”。

三是创新，“应该使大家的财富较为平均”vs.“应该鼓励个人主动工作，多劳多得”。

四是保障自由，“严刑峻法，宁枉毋纵”vs.“保障自由”。

五是参与，“政府应该根据专家意见当机立断”vs.“增加市民的参政机会”。

六是环境，“要鼓励经济成长，不让环保措施阻碍商业发展”vs.“要保护环境，使香港更优美”。

七是公营事业，“让公营事业继续公营”vs.“将公营事业私有化”。

八是团结，“为了维持良好关系，不跟同事竞争”vs.“在工作上只靠

自己努力是不够的，还要与人竞争才可以出头”。

如表13-1所示，首先，大多数港人更看重个人自由，而不是捍卫传统宗教与道德价值，或法律与秩序。其次，鼓励个人创新、多劳多得，比收入平等更重要。再次，民众看重政治参与和环境保护的比例出奇的高。最后，就政府的经济管理角色而言，我们同样惊奇地发现，很高比例的港人支持维持公营事业。[14]然而，相反的选择也同样存在，大多数受访者更看重与同事竞争，而不是维系良好的关系。[15]

表13-1　基本价值观和行为规范（%）

	个人自由	减税	创新	保障自由	参与	环境	公营事业	团结
1	4.0	3.9	4.7	3.7	5.6	6.1	17.1	6.3
2	2.4	1.6	1.8	1.5	1.4	1.1	3.8	1.6
3	3.7	3.3	2.2	2.9	5.5	5.7	11.6	5.9
4	2.1	2.9	1.8	2.9	6.2	4.4	8.2	3.9
5	11.9	22.7	8.4	13.3	6.4	6.3	8.0	4.2
6	6.8	10.8	7.1	6.7	20.8	22.4	19.4	16.6
7	11.4	10.2	12.0	12.7	9.2	5.9	6.4	11.2
8	14.9	13.5	20.3	19.3	13.4	10.5	9.2	14.4
9	9.2	5.6	8.5	8.0	8.6	7.8	5.9	10.4
10	33.8	25.6	33.2	29.0	23.0	29.8	10.3	25.7
（N）	（1 796）	（1 792）	（1 850）	（1 181）	（1 731）	（1 828）	（1 696）	（1 806）

从港人对关于文化规范和价值观的选择可以发现，中国传统伦理观念在香港根本不流行，重视个人自由和后物质主义的现代价值观则普遍存在，而社会主义的价值观则处在两者之间。

对民主认受性的理解

如上所述，民主认受性意指民众对民主的主观承诺，认为民主政体比其他政体形式更优越。为测度民主认受性，我们采用了很多跨政体研究普遍使用的标准问题。受访者被要求从以下三个选项中选取自己最赞成的一项："与很多其他类型的政府比较，民主任何时候都是最可取的"，"在有些情况下，专制比民主较为可取"，"对我来说，政府是否民主都是一样"。

有关民主认受性的调查结果并不振奋人心。仅46%的受访者选择在任何情况下，民主都是最可取的；而24%的受访者认为在有些情况下，专制比民主较为可取；另有22%的受访者对政府是否民主漠不关心。如此看来，香港对民主作为一种理想政府体制的原则性坚持不高，远远落后于欧洲和拉丁美洲的平均值（各是78%和61%）。[16]当然，这样比较并不公平，因为直到1991年，香港都未有普选，时至今日也仅部分选举实现普选。因此，严格来说，民主在香港还未完全实现，更不用说巩固了。因此，局部民主化的政体不能和已经巩固的民主政体相比较。

稍微公平一点的比较可能是与1980年的西班牙相比，当时佛朗哥（Franco）政权刚垮台没几年，对民主体制的支持率是49%。10年后，西班牙的民主认受性已跟欧洲其他民主国家一般强烈。西班牙在巩固民主上的经验更有意思，这是我们用其做比较的第二个原因。如蒙代罗（Montero）等分析，在西班牙巩固民主阶段，严重的经济问题和对体制高度的不满，并未引起政治上的不稳定和削弱对民主的支持。[17]西班牙人民似乎在很短时间内就领略到民主的内在价值，虽然民主并未带来经济发展或其他工具价值。这意味着就政治学习而言，佛朗哥统治时期的生活记忆比新民主体制下的新近体验更加重要。这种论断是否适用于香港呢？

影响民主认受性的要素

我们已找出了几个可能的因素，来解释为何香港的民主认受性一直处于弱至中等水平。具体而言，我们假设经济下滑、对政治不满和厌恶（包括政治分离指数和政治疏离指数）以及中国传统主义，对民主认受性都有负面影响；而自由主义、社会主义和后物质主义等价值观，对民主认受性则有正面影响。

对数回归分析（logistic regression）的结果证实，除政治疏离指数外，所有因素对民主认受性均具显著影响。[18]如表13-2所示，我们建立了6个回归模型，模型1只纳入经济下滑，模型2加入政治不满，模型3加入政治分离和政治疏离，模型4加入中国传统主义，模型5加入自由主义、后物质主义和社会主义，模型6加入个人社会经济背景。

跨政体比较研究表明，经济发展通常是成功巩固民主体制的重要因素。在香港，偏低的民主认受性与普遍的经济下滑共存，说明两者可能有一定的关系。初步统计分析也支持这样的解释，[19]在模型1中，经济下滑的感受对民主认受性具有显著影响。然而，进一步的观察暴露了两个问题：一是经济下滑感的影响是正面而非负面的，意即此感受会提升民主认受性的水平。这个结果与之前的论断有冲突，即在经济危机时，人们更看重威权体制而非民主体制。二是当控制了其他自变项和社会经济背景因素后（模型2至模型6），经济下滑感的独立影响就会消失。我们可据此得出两个结论：一是经济危机并不必然造成民主体制的崩溃。二是就经济而言，香港只存在执政危机，并没有体制危机。

表13-2　民主认受性的对数回归分析

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
经济下滑	0.16**	0.03	0.04	−0.04	−0.02	−0.07
政治不满	—	0.04***	0.04***	0.04***	0.03***	0.06***
政治分离	—	—	−0.08***	−0.08***	−0.07**	−0.08**
政治疏离	—	—	−0.02	−0.02	−0.02	−0.04
中国传统主义	—	—	—	−0.03	−0.02	−0.01
自由主义	—	—	—	—	0.03**	0.05***
后物质主义	—	—	—	—	0.06***	0.06**
社会主义	—	—	—	—	−0.03*	−0.03*
性别（1 = 男性）	—	—	—	—	—	0.18
年龄	—	—	—	—	—	0.03***
学历	—	—	—	—	—	0.08
收入	—	—	—	—	—	−0.09
职业（1 = 低级白领）	—	—	—	—	—	−0.03
职业（2 = 高级白领）	—	—	—	—	—	−0.00
常数	−0.2*	−0.1	0.2	0.1	−0.8**	−2.2**
−2 log likelihood	2 381.3	2 351.0	2 287.1	2 284.4	2 219.0	1 396.7
模型卡方值	7.2**	30.7***	47.9***	50.6***	87.2***	92.8***
自由度	1	2	4	5	8	14
预测正确率（%）	52.3	56.7	56.5	57.2	58.8	62.1
样本数	1 704	1 698	1 666	1 666	1 644	1 058

*p<0.05　**p<0.01　***p<0.001

注：表内数字除另有注明外，皆为回归系数。

按照蒙代罗等的分析，[20]对体制的满意度和民主认受性是两个不同概念。西班牙的例子证实，民众对政治不满并不必然降低民主认受性。在这个背景下，本文有关香港的发现令人惊讶。首先，民众对现实民主体制（即局部民主体制）的不满，推衍到抽象、结构性层面的民主认受性。其次，个人社会经济背景因素会强化而非压抑政治不满的影响。最后，政治不满对民主认受性的影响不是负面而是正面的（见模型6）。换言之，虽然民众对局部民主体制表现（包括从政人士和政府整体）的不满，是推衍到民主作为理想政府的抽象、结构性层面，但与研究民主危机的学者所指相反，这种溢出的影响并非负面。[21]因此，香港似乎是一个例外，即民众对政治的不满是强化而非削弱其对民主政府在任何时候都是最可取的认同。为何会这样？

首先，若我们重温政治不满这个指数，谜题能得到部分的解释。上文指出，政治不满指数是由6项对彭定康和特区政府执政表现的比较评价组成，比较的标准多涉及民主要素，例如司法独立、政策透明度等。结果是，对政治不满也部分测度了香港的民主缺陷。政治不满与民主认受性的正向关系或属虚假。若我们只用一个问题评价当下的政治局面，[22]而不是用6个问题比较评价问题，结果可能不同。无论如何，由于我们的调查没有提出这个问题，故此无法证实这种解释。其次，香港局部民主的性质，也可部分解释上述谜题。民主作为最佳政府体制是一种理想，民众再据此评价香港的局部民主制度。政治不满是针对局部民主体制的运作，它表现不尽理想，民众就会反思是否需要不同的政府体制，当可资替代的非民主体制吸引力不够时，民众自然会考虑更全面的民主体制。因此，对政治的不满，会强化民众对民主是最佳政府体制的信念。我们在下文将讨论其他替代政体的重要问题。

虽然政治不满是促进民主认受性的正面因素，但政治分离却有显著负面影响，而政治疏离则没独立影响。换而言之，不与他人讨论政治、

对政治缺乏兴趣以及内在政治效能感偏低，都会损害民主认受性的发展。我们的调查结果再次证实，民主需要人们的正面态度和积极参与。我们利用交互表列分析（cross-tabulation）进一步展示政治分离与民主认受性的负向关系，结果显示政治分离程度低的人士，较倾向于认为“民主是最佳政府体制”；政治分离程度高的人士，则较倾向于认为“政府是否民主都是一样”；但两类人在“专制有时比民主较可取”的取向上，并没显著分别。[23]换句话说，政治分离并不意味更倾向于支持威权体制，而仅表明远离政治的一个副作用，是更少支持民主体制。

总结有关政治态度的分析结果，我们得出，政治不满和政治分离都对民主认受性具有显著影响，前者是正面影响，而后者是负面影响，两者的影响可能会相互抵消。因此，我们很难确定香港到底是在经历一场执政危机，还是一场体制认受性危机。如果聚焦在对政治不满的问题上，我们可以推论说，香港的局部民主正面临认受性危机，因对政治不满会强化民众对全面民主的诉求。但如果看政治分离的问题，又会发现民众选择逃避政治，对政府体制漠不关心。若民情汹涌是政治危机的指标，那么民众远离政治、不关心政府体制，便会阻止民主的不足演变为一场政治危机。

如单独考虑中国传统主义与民主认受性的关系时，两者并不相容。然而，当我们控制了经济、政治和社会经济背景因素时，中国传统主义对民主认受性的独立影响力就会消失（模型4至模型6）。考虑到这个结果，而且大多数港人都已不再受中国传统文化的影响，我们可以不再尝试用中国传统文化作为反对进一步民主化的理据。

作为基本价值规范，民众对自由主义、后物质主义和社会主义的信念，都会显著影响民主认受性。模型5显示，民众对自由主义和后物质主义的信念越强，越倾向于认为民主是最佳的政府体制；与此相反，对社会主义的信念却会降低民主认受性。为何会这样？我们需重新考虑“社会主义”这个变项所包含的两个问题：一是支持公营事业私有化，

还是支持维持公营事业，二是如何看待同事间的竞争和团结。因此，社会主义和民主认受性的负向关系意味着，那些主张企业间（私有化）和同事间保持竞争的人，更看重民主体制。换言之，正是个人主义与自由竞争的价值观（与集体主义与团结一致的价值观相对立），有利于促进民主认受性。如果不参考模型6，我们对现代价值观的解释是不完整的。模型6显示，在控制了年龄、学历等个人社会经济背景后，基本价值观仍保持独立的影响力。

在个人社会经济背景因素中，只有年龄与民主认受性有显著关系（参考模型6）。与人们通常预料的不同，香港年轻一代并不比年长者更认同民主的理想价值。为何会这样？需进一步观察。我们初步的解释是，不同年龄群组有不同的政治经历。根据年龄群组与民主认受性的交互表列分析，可得出三方面的结果：[24]首先，年龄越长，越倾向于认为“政府是否民主都是一样”。其次，较年轻者接受“专制有时比民主较可取”的比例高于其他年龄群组。最后，“民主是最佳的政府体制”在中年人中最受支持，而不是其他年龄群组。中年人经历过20世纪70年代的社会政治运动、20世纪80年代的民主运动，以及1989年的北京政治风波，他们经历的政治社会化过程与年长者和年轻人截然不同。这些重大事件对港人的政治信念（包括民主认受性）有何影响，尚待探讨。

结论

时下流行的说法是，与回归前的大多数预测不同，香港回归后政治上尚属平稳，经济上则未必。[25]可以说，有关香港回归的末日预言都已被证实是错误的。中央政府并未干预香港内部事务，香港市民支援爱国民主运动联合会也没被查禁，游行示威等集体行动比回归前还要多，大众传媒仍可以随意批评政府。简而言之，“一国两制”的方针得到成功落实。这些判断或多或少准确。政治过渡在香港一直顺利进行，尤其是中

央政府被视为潜在干预者的时候。

然而，顺利过渡和成功维系“两制”之间的界限，不应使我们无视体制转型期间的种种困难，其中最大的困难是香港缺乏政治领袖和发展方向。目前的局部民主体制不是精英相互协商的结果，而是外部力量代为安排。香港缺乏有为的政治领袖，这既是暂时性的也是结构性的；既是个人能力问题，也是制度问题。行政长官实际是由中央政府挑选，既缺乏政治经验也不具扎实的权力根基，因此总是犹豫不决、缺乏效率、不受欢迎。受其他政治势力上升和缺乏安全感的影响，公务员丧失了在政策制定和协调上的传统影响力。宪制安排制造了一个强势、不需民主问责的行政长官，和一个弱势、由选举产生的立法会，带来行政与立法机关之间的对立胶着状态。亚洲金融危机和政府连连失误，使这种局面雪上加霜。所有人都说，自回归后，香港失去了过去的辉煌，载沉载浮，局部民主化的体制正面临重大挑战。

本文尝试探究港人如何看待压力下的局部民主体制。对经济状况、行政长官和特区政府的不满普遍存在，也倾向于认为当前的政治状况不如殖民时期。大多数人感到政治上的疏离感，他们选择远离政治。

在这样的局面下，香港是否陷入了政治危机？我们认为没有。前文已讨论过，民众对经济状况的不满对其民主认受性的信念没有独立的影响力；他们对政治状况的不满反会增强对民主是最佳政府体制的信念。另外，我们看到自由主义、后物质主义，以及个人主义与自由竞争等价值观，也是支持民主体制的重要因素。港人生活在一个局部民主体制的环境下，这一体制一脚踩在殖民时代的自由专制上，另一脚踩在中央已承诺的全面民主上。萨卡尼亚（Zakaria）认为，自由专制可能要比不自由的民主更好。[26]但自由专制可能不会比享有自由和有限选举权的局部民主更好。在一个像香港这样的自由、自治社会里，有限选举权的实验可能会被延长并充满艰难。但只要民众认为退回到过去的自由专制或是其他非民主的替代政体并不具吸引力，[27]以及在未来有可能实现更全面

的民主，那么源于不满现行不完善体制的困难就可能是暂时性的，执政危机就是如此。让我们详细论述这两点。

港人是明确不想回到殖民时代的政体，也不想选择其他非民主的替代政体。我们在调查中，用以下一组问题探究了这方面的民意取向："有人说，换一种方式来管治香港，会比现在的特区政府做得更好。请问你赞不赞成以下有关管治方式的讲法？"受访者被要求按从"很赞成"到"很不赞成"的四分尺度回答。非民主的替代政体包括：一是"取消选举，解散立法会，由一个强人特首来管治"。二是"请几位专家管治香港，好过说什么直选特首或者全面直选立法会"。三是"取消选举，解散立法会，由高级公务员来管治"。

调查结果显示，港人有很强共识反对这三种非民主的政体，有约17%的受访者很不赞成、65%的受访者不赞成走回头路，由高级官员管治香港。反对专家治港的比例是14%（很不赞成）和64%（不赞成）；反对强人治港的比例则是17%（很不赞成）和64%（不赞成）。

但事情的另一面是，港人虽普遍反对非民主的政体，却不代表强烈支持民主体制。我们已说过，只有不到一半的受访者认同民主在任何时候都是最佳的政体。但香港实行局部民主的时间尚短，而政治学习需要时间。我们已发现，家庭和学校并非政治社会化的有效场所。[28]因此在香港，成年人通过实际的政治生活经验来学习政治似乎更重要。我们假设，成年人主要以两种方式学习民主的价值：一是在威权年代的苦痛经历，令民主成为与现实相反、具吸引力的替代政体；二是逐渐体会到民主的好处，而这是一种崭新的体验。[29]总体而言，一方面，港人在殖民统治时期所经历的苦难，并不足以令他们视民主为一种更好的选择；另一方面，他们也没有生活在真正的民主体制下，使他们体会到民主在现实生活中可带来的好处。结果是，港人对民主的支持，缺乏坚实的生活体验。虽然这不表示民众不表态支持民主，但问题在于，港人对民主的理解不全面，对民主虽表态支持却不转化为行动，我们在其他文章已论

述这些问题。[30]

在此次调查中，绝大多数受访者赞成（73%）或很赞成（10%）特区政府应彻底进行改革。从数据可以推断，民众渴望民主改革。[31]因为香港已实现对个人权利（财产权和自由）的保护与法治，香港也有一个廉洁、自律的有限职能政府，所以进一步的民主化就明显需要实现政府通过选举产生以及对选民问责的目标。然而，民众对进一步选举改革的支持力度并不清晰。就立法会而言，普选产生全部议员的方案并未获得大多数受访者支持（41%表示赞成，44%表示不赞成，15%没有确定的立场）。就行政长官而言，支持普选产生是主流意见（75%表示赞成，16%表示不赞成，9%没有确定的立场）。因此，我们只能说港人倾向于要求局部的民主改革。

最后，针对香港的民主前景，我们有可能得出一个稍微乐观一点的结论。香港正弥漫着对政治的不满和厌恶，民众对正在运作的局部民主体制截然划分出“满意”和“不满意”两大阵营。更重要的是，他们对民主认受性的信念，即认同民主在任何时候都是最佳的政体，并没有受到不利的影响；对经济状况的不满，没有推衍到抽象的结构性体制认受性层面；对政治状况的不满并没有弱化，反而强化了民众更加信任民主的价值。另外，民主认受性是部分源于自由主义、后物质主义，以及个人主义与自由竞争的价值观，这些价值观非常可能存续下去，因为它们直接来源于生活经验。如普拉特纳所言，我们并不绝对肯定自由主义一定会带来自由主义民主与普选的最终实现。[32]然而，我们非常肯定的是，港英政府现在所面临的一系列难题是执政危机，而不是认受性危机。鉴于港人对非民主替代体制的弱支持和对局部选举改革的强支持，我们认为这种环境有利于香港在民主化道路上循序渐进。

章末注

1.行政长官由800人组成的选举委员会选出（第一任行政长官由400人组成的推选委员会选出）。立法会议员由三个不同渠道产生：分区直选产生24名议员，功能组别选举产生30名议员，选举委员会选举产生6名议员。在2004年立法会选举中，选举委员会将不再选举产生立法会议员，之前分配给它的6个议席将由地区直选产生。

2.《基本法》第七十四条规定："香港特别行政区立法会议员根据本法规定并依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共开支或政治体制或政府运作者，可由立法会议员个别或联名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必须得到行政长官的书面同意。"

3.《基本法》附件二第二条规定："立法会议员个人提出的议案、法案和对政府法案的修正案均须分别经功能团体选举产生的议员和分区直接选举、选举委员会选举产生的议员两部分出席会议议员各过半数通过。"

4.回归后，区议会不再全部议员由普选产生。用以证明恢复委任制是合理的理由是：赋权予精英，令其可以对地区发展做出贡献。

5.Pippa Norris,*Critical Citizens:Global Support for Democratic Governance*(Oxford:Oxford University Press,1999),p.266.

6.调查的总体是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。首先由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。扣除无效和没有使用的住址后，样本数目为4345个地址；访问员共成功完成1922个访问，回应率为44.2%。本文数据根据政府统计处公布的年龄分布加权处理。

7.关于这个主题的论述，参见Ronald Inglehart,*Modernization and Postmodernization:Cultural,Economic,and Political Change in 43Societies*(Princeton:Princeton University Press,1997),第6章。

8.普拉特纳（Plattner）曾论证，自由主义的政权倾向于朝民主的方向演变，参见Marc F.Plattner,“Liberalism and Democracy:Can't Have One Without the Other,”*Foreign Affairs*,Vol.77,No.2(1998),pp.171-180;Marc F.Plattner,“From Liberalism to Liberal Democracy,”*Journal of Democracy*,Vol.10,No.2(1999),pp.121-134.

9.原因很复杂，一个重要的因素可能是行政长官董建华的政治风格和管治方式。

10.1976~1991年，在12个欧盟国家中，对民主满意程度的中位数是57%。参见Dieter Fuchs et al.,“Support for the Democratic System,”in Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs(eds.),*Citizens and the State*(Oxford:Oxford University Press,1995),p.334.

11.在受访者中，仅有7.2%的人认为彭定康时代的分值是1~4（接近“完全独裁”一端），而认为目前香港特区是这种情况的受访者有18.6%。

12.根据因素分析的结果，民主认受性（下文会讨论），以及上述变项可简化为三个因素：第一个包括“经济下滑”，以及对政治的各种不满；第二个包括“不讨论政治”、“对政治没兴趣”、“政治太复杂难以理解”；第三个包括“民众对决策没发言权”、“官员不在乎民众想法”。所有变项的因素负荷量都超过0.6。民主认受性这个变项，既不构成独立的因素，也不能归于这3个因素，它在第一个因素的因素负荷量最高，但亦只有0.26。为了测试经济发展和民主认受性的关系，我们不完全参照因素分析的结果，将“经济下滑”与“对政治的各种不满”分开，再进行对数回归分析。除“经济下滑”外，第一个因素所有变项的值加总为“政

治不满”指数。第二个因素变项的值加总为“政治分离”指数。第三个因素变项的值加总为“政治疏离”指数。这些指数被用于表13-2的多变项分析。

13.根据因素分析的结果，这五项社会价值和民主认受性可简化为两个因素。民主认受性自成一个因素，第二个因素包括其他五项传统价值，我们将其值加总为“中国传统价值观”指数，并用于表13-2的多变项分析。

14.因为我们是在经济衰退时进行的这次调查，受访者可能更多考虑私有化会引发失业率高涨，而不是考虑管理效率。若是如此，受访者的回应较倾向于社会主义，而不是资本主义。

15.根据因素分析的结果，民主认受性和这些现代价值观可简化为三个因素：第一个可命名为“自由主义”，包括“个人自由”、“减税”、“创新”和“保障自由”四个变项。第二个可命名为“后物质主义”，包括“参与”和“环境”两个变项。第三个可命名为“社会主义”，包括“公营事业”和“团结”两个变项。这三个因素也用于表13-2的多变项分析。民主认受性在第二个因素的因素负荷量最高，因此，我们可视对民主的原则性信念为后物质主义的一个指标。

16.Richard Rose et al.,*Democracy and Its Alternatives:Understanding Post-Communist Societies*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1998),p.103.

17.Jose R.Montero et al.,“Democracy in Spain:Legitimacy,Discontent,and Disaffection,”*Studies in Comparative International Development*,Vol.32,No.3(1997),p.128.

18.量度民主认受性的问题原有三个答项：“与很多其他类型的政府比较，民主任何时候都是最可取的”，“在有些情况下，专制比民主较为

可取”，“对我来说，政府是否民主都是一样”。在进行对数回归分析时，我们称第一个答项为“民主最可取”，并合并后两个答项为“民主不一定最可取”。散点图（scatterplot）证实，民主认受性作为依变项，和其他自变项之间并不存在多重共线性。

19.必须强调，我们的研究无法验证香港经济发展/下滑客观状态与民主/民主发展客观状态的关系。我们只能验证民众对经济状况改变（彭定康时代和目前相比）的感受是否将影响其民主认受性。然而，我们认为民众对香港经济发展的主观感受，能准确反映客观的现实状态。

20.Montero et al.,“Democracy in Spain,”pp.124-160.

21.Michel Crozier et al.,*The Crisis of Democracy:Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*(New York:New York University Press,1975);Samuel P.Huntington,*American Politics:The Promise of Disharmony*(Cambridge,MA:Harvard University Press,1981).

22.对此，比较研究的常用问题是：“你如何描述X国目前的政治局势：很好、好、一般、坏、很坏？”

23.自由度是4，显著度达0.000。

24.自由度是10，显著度达0.000。

25.James Hsiung(ed.),*Hong Kong the Super Paradox:Life after Return to China*(New York:St.Martin's Press,2000).

26.Fareed Zakaria,“The Rise of Illiberal Democracy,”*Foreign Affairs*,Vol.76,No.6(1997),pp.22-42.

27.关于政治转型期间的可行政治体制方案，参见Rose et al.,*Democracy and Its Alternatives*.

28.当被问及在他们年幼时是否在家中讨论政治，71.5%的受访者回答“从不”，16.8%的人回答“很少”，8.7%的人回答“间中”，3%回答“经常”。如果地点换作学校，老师或校长与他们讨论政治的相关数字分别是58.3%、20.1%、14.8%和6.7%。

29.成年人的政治社会化和学习也一定有其他的途径，但这个问题已超出本文研究的范围。我们目前关注的是，与民主或是其替代政体有关的实际政治经验对提升民主认受性的可能影响。

30.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*The China Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264.

31.这推断是基于受访者对当下香港民主程度的评估与他们所希望的民主程度的比较。受访者可按10分尺度评分，1代表“完全独裁”，10代表“完全民主”。如把5.5定为分界点，逾65%的人认为香港当下的民主程度处于低分的一端，而96%的人希望香港的民主程度可达到高分的一端。我们继而计算民主希望的落差。首先，把5.5的分界点算为0，把低于5.5算为负数，高于5.5算为正数。其次，计算对当下民主评分与希望民主评分的差值，两者之差是正值代表希望进一步民主化，负值则相反。我们发现，46%的受访者希望比当下更高程度的民主，20%的人认为无所谓，其余的人则希望比当下更低程度的民主。

32.Plattner,“From Liberalism to Liberal Democracy.”

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“Between Liberal Autocracy and Democracy:Democratic Legitimacy in Hong Kong,”*Democratization*,Vol.9,No.4(2002),pp.58-76.

第14章　矛盾的民主观[注]

民主是当今世界普遍拥护的政治价值观。在某些国家，即使管治圈子中有人对民主并不信服，但在实际拒绝民主的同时口头上也要认可民主。不过，现实生活中，民众对民主仍持犹疑态度，在各地都是很常见的现象，并由此而引致对民主的原则也偶尔变得矛盾。一个国家的民主化程度越高，民众的犹疑越少，反之亦然，这是不必申述的。

矛盾的民主观受不同因素影响，民主和其他价值之间的矛盾就是其中一个因素。一种民主体制是否运作良好，将对民众是否理解和接受作为政治价值的民主产生影响。另一个矛盾的源头，是对民主的期望是否不切实际或受到误导。当人们更重视那些和民主相矛盾的各种价值，或相信民主体制的运作已实际带来负面后果，又或对民主的期望不能得到满足时，他们对民主的支持或信念就会变得不那么坚决，并产生怀疑。

在作为民主价值表率的美国，民众对政治体制的责难主要源于对民主程序的不满，包括意见分歧、妥协、争论等，国会是这些程序的最集中体现者，因而普遍地被视为美国人的公敌。[1]

在新兴民主政体如韩国、中国台湾、西班牙、俄罗斯，以及东欧、非洲和拉丁美洲等地区，对民主的矛盾态度尤其显著。[2]在韩国，人们较倾向于将民主化视作有助改善其生存环境的动力，这种想法着重只把民主当成可改善政治前景的政府改革，有关倾向导致对民主的犹疑。[3]

在东欧的新兴民主国家，对民主的矛盾态度源于民众较倾向于将民主等同经济繁荣与社会权利，多于等同政治权利。[4]俄罗斯人则多数将民主和自由联系起来，[5]不少俄罗斯人认为，如果有一个秩序井然的社

会，便乐于牺牲作为民主要素的自由。[6]在德国统一后的三年间，前东德（民主德国）的公民继续从社会平等观点来看待理想的民主，[7]相比而言，前西德（联邦德国）的民众对民主的政治犹疑态度反映了“两个重要目标——秩序和民主不分轩轾”。[8]

西班牙的政治文化特征是重视社会公平，以及政府纠正时弊的责任；[9]阿根廷人则将免受压迫的自由、法治、主权在民等视为民主的界定特征。[10]大致来说，拉丁美洲民主理念与西方国家的最大差别在于前者将重点放在社会和经济的平等与进步上。[11]事实上，在拉丁美洲所见的民主工具主义（democratic instrumentalism），[12]也普遍存在于其他新兴民主政体，例如非洲的民主观念就相当重视经济实力。

香港政治文化的研究一直显示民众对民主怀有矛盾的态度，中产阶层尤其如此。[13]大部分港人都渴望民主，这现象并不奇怪，因香港是一个高度发达和西化的社会，中产阶层规模庞大。不过，在“宽厚式”的威权统治下，港人经历了经济繁荣、社会稳定、法治、个人自由和权利的保障，以及放任的管治，因此自然担心民主化可能对这些他们认为比民主本身更值得珍惜的东西带来负面冲击，也担心政治上的反精英立场和社会经济民粹主义，因为这两者不可避免地会伴随民主化出现，危害上层和中产阶层的利益。不可否认，上层和中产阶层是非民主体制的受惠者，该体制推行自由市场和政府极少干预经济事务的原则，而且港人充分明白中央政府对香港的民主发展有所保留，尤其是民主化对中国内地的稳定可能造成负面冲击，港人因而不愿意在民主化问题上过于坚持，因为这样会冒着香港与内地关系恶化的风险，毕竟，对香港自身的繁荣、安定和发展来说，两地关系变得越来越重要。结果，由于缺乏政治安全感（回归问题及民众对1989年北京政治风波的反应），和对香港特区政府的表现不满（如2003年7月1日大规模示威游行），香港也偶尔涌现一些民主行动。同时，尽管越来越多的民众支持普选产生行政和立法机关，但直到目前香港还没有出现大规模、强有力和持续的民主运动，

也未出现足以鼓动中产阶层或促成一个跨阶层的政治联盟。简单来说，港人对民主的矛盾态度，是妨碍本土民主发展的重要因素。

本文将根据我在2004年年中进行的全港性随机抽样调查，[14]探讨港人矛盾民主观的各种表现，包括对民主的理解、对普选的立场、对政党的支持、如何解释香港回归后的困难、对中央政府的态度，以及对政治体制的期望等，我们可以看到，在港人矛盾的民主观背后，是他们对民主的工具主义倾向。在汇总调查结果时，我会阐述主要变项的频数分布，并比较不同性别、年龄和社会经济地位（包括学历、职业、家庭月收入和主观社会经济地位）人士的异同。[15]

对民主的理解

民主无疑是港人珍视的政治制度，但民众对民主的支持却远非一边倒和无条件。在以下三种看法中，只有37.6%的受访者最认同“在任何情况下，民主体制都比其他政府体制为佳”，但有29.8%的受访者最认同“对我来说，政府体制是否民主都一样”，更有14.7%的受访者表示最认同“在有些情况下，专制的政府比民主体制好”，另外多达16.7%的受访者表示他们对这个问题没有明确立场。

更重要的是，港人对民主持有一种独特的理解。在其他地方，民主政府的一般含义就是民选政府，但只有35.1%的香港受访者认同这种看法，有28%的受访者认为是愿意咨询民意的政府，而25.2%的受访者则认为是有能力带领人民的政府。后两种观点清楚显示，就民众对政府与人民之间的应有关系而言，政治家长主义的影响仍在。

学历、职业地位和收入较高者较倾向于珍惜民主政府体制，这不足为奇（见表14-1），不过，年长者和主观社会经济地位较低的人士，也较支持民主作为价值所在。就民众对于民主政府的理解而言，社群差异

显得微乎其微；同时，主观社会经济地位较低者，较倾向于将民主政府视作经选举产生的政府，这是颇有趣的发现。

表14-1　不同社会经济背景的受访者对民主的理解（%）

	民主是最好的政府体制	民主政府就是民选政府
整体	37.6	35.1
性别		
男性	—	42.2
女性	—	37.4
年龄		
18～29岁	41.9	—
30～54岁	45.6	—
55岁及以上	50.0	—
学历		
小学	45.3	—
中学	44.2	—
专上	51.0	—

（续表）

	民主是最好的政府体制	民主政府就是民选政府
职业		
体力劳动	39.0	—
文职/销售/服务	49.3	—
管理/专业	52.0	—
家庭月收入（港元）		
10 000 以下	48.3	—
10 000 ~ 29 999	41.6	—
30 000 及以上	52.8	—
主观社会经济地位		
下层	50.7	46.4
中下层	45.5	36.0
中层及以上	43.5	39.5

对香港“民主”的理解

自20世纪80年代中期部分非直选立法局议员开始，香港开启了渐进民主发展的进程。目前，香港处于局部民主的状态，因为尽管立法会是经过全部选举产生（虽然是部分分区直选，部分功能组别选举），但是特区政府仍不是民选。外来的观察家倾向于把香港的政治体制概括为非民主的，但香港民众并不普遍接受这种看法，因港人对民主有其特殊的理解。

总的来说，受访者对香港政治体制的评价存在分化。当被问到是否同意“虽然香港的政治制度并非完美，但在香港的现实环境下，这已经是最好的了”的说法时，44.3%的人表示同意，43%的人则不同意。鉴于

香港的民主发展正在起步阶段，因此有一半（50.5%）受访者认为香港目前民主化程度低，这并不出乎意料；但值得注意的是，也有不少人（32.8%）认为香港目前的民主化程度高。最有意思的是，在与发达国家相比较时，大部分港人并不觉得香港的民主化水平不如它们。相当多（42.4%）的人认为香港民主化的程度和发达国家差不多，36.8%的人认为不如发达国家，而9.8%的人则认为香港更民主。也就是说，有不少人对香港现存的政治体制很满意。

大多数受访者（63.2%）喜欢民选政治人物而非公务员（15.7%）作为香港的政治领袖，这个倾向说明人们越来越接受香港实施民主的态度，与以往的情况正相反。与过去相比，港人如今对香港有资格成为民主政体中的一分子持更乐观态度。接近半数的受访者（42.4%）同意“港人已经具备民主社会人士所应该有的素质”，22.6%的受访者则不同意。从另一方面看，这些人对香港是否有足够政治人才建立民主政制并不那么乐观。

整体而言，尽管香港客观上仍非民主政体，但港人却认为政治体制比以前更民主，而且对目前的政治现状尚算满意。以获得的民主成绩而言，港人并不觉得不如发达国家。他们希望香港能由民选的政治家来管治，认为港人已具备民主的必需素质，而且也相当肯定有足够的政治人才推动本地的民主。

不同社会经济背景的受访者对民主的态度很不一样，突出的方面表现在以下几个议题上：“香港政制是目前条件下最好的”，“香港民主程度高”，“香港民主程度与发达国家差不多”。不出所料的是，年纪较大、社会经济地位较低者，一般对香港作为民主社会的相关议题流露出较自满的情绪，并且更乐观。自然，这些人也就没有什么动力去提升民主要求，支持民主活动或参与民主运动（见表14-2）。

表14–2　不同社会经济背景受访者对香港“民主”的理解（%）

	香港政制是目前条件下最好的	香港民主程度高	香港民主程度与发达国家差不多	香港由民选政治人物领导	港人有民主素质	香港有足够的政治人才
整体	44.3	32.8	42.4	63.2	42.4	32.5
性别						
男性	—	—	—	—	52.7	—
女性	—	—	—	—	43.9	—
年龄						
18 ~29 岁	41.3	41.3	50.0	—	—	30.1
30 ~54 岁	48.6	35.6	45.4	—	—	36.5
55 岁及以上	65.3	49.3	53.4	—	—	46.0
学历						
小学	66.3	49.3	57.3	—	—	47.4
中学	48.9	37.4	47.0	—	—	37.6
专上	39.0	34.0	39.0	—	—	27.0
职业						
体力劳动	58.8	—	45.5	—	—	49.6
文职/销售/服务	43.2	—	55.9	—	—	31.6
管理/专业	41.3	—	34.6	—	—	29.4
家庭月收入（港元）						
10 000 以下	61.6	45.0	49.7	—	—	46.4
10 000 ~29 999	49.3	39.2	50.8	—	—	36.7
30 000 及以上	38.2	31.2	38.9	—	—	28.5
主观社会经济地位						
下层	—	—	41.1	—	—	48.6
中下层	—	—	43.0	—	—	33.2
中层及以上	—	—	52.9	—	—	35.8

民主与其他受关注议题的比较

虽然港人珍视民主，但若需做出选择，他们未必会把民主的重要性放到其他受关注的议题之上。以往的研究也一再显示，港人认为经济繁荣和社会稳定比自由和民主更重要。通常来讲，只有少于10%的港人认为民主的重要性高于经济发展、强大政府和有效政府这三大令人属意的选项。

当受访者被问到“如果你必须在民主和经济发展之间做选择，你觉得哪样比较重要”时，大部分（59.8%）人明确地选择经济发展，只有12.3%的人选择民主，同时大约1/4（23.6%）的人认为两者同样重要。甚至在政府的形式上，若有其他选择，港人也不是毫不含糊地倾向民主。当被问到“你宁愿特区政府是一个强大而有权威但不甚民主的政府，还是一个不强大无甚权威但比较民主的政府”时，受访者分成几乎相同的两组：36.2%的人选择前者，38.8%的人选择后者，25%未能做出选择，这也很重要。

更明显的是，在特区政府够效率但不够民主，或够民主但不够效率之间，大多数（56.7%）受访者挑选前者，只有17.2%的人选择后者。这一结果再次表明，很多港人都认为民主政府重要和宝贵，只要它是有益于其他更重要的目标。

从表14-3我们可看出，港人对民主的态度，与其他他们所珍视的社会价值的相对重要性是一致的，个人社会经济背景在此不起作用。很显然，民主工具主义在香港仍很有市场。

表14-3　不同社会经济背景受访者对民主和其他社会价值的相对评价（%）

	经济发展比民主重要	强大政府比民主重要	有效政府比民主重要
整体	59. 8	36. 2	56. 7
性别			
男性	—	—	—

（续表）

	经济发展比民主重要	强大政府比民主重要	有效政府比民主重要
女性	—	—	—
年龄			
18 ~29 岁	—	—	—
30 ~54 岁	—	—	—
55 岁及以上	—	—	—
学历			
小学	66. 5	—	—
中学	64. 4	—	—
专上	53. 0	—	—
职业			
体力劳动	—	—	—
文职/销售/服务	—	—	—
管理/专业	—	—	—
家庭月收入（港元）			
10 000 以下	—	—	—
10 000 ~29 999	—	—	—
30 000 及以上	—	—	—
主观社会经济地位			
下层	—	—	—
中下层	—	—	—
中层及以上	—	—	—

港人对民主的支持程度，可从民众对民主发展速度的角度加以衡量。明显地，强烈要求加快民主步伐反映了对民主的有力支持，反之亦然。当然，到底什么才算“加快”也是因人而异，因为对某些人属于适中的发展速度，在另一些人则是快速。

不考虑个人背景的差异，总的来讲，港人喜欢循序渐进的民主发展：大多数（65.4%）的受访者都支持这个方式，只有23.2%的受访者希望加快步伐。

民众倾向于逐步的民主化，与担心民主化太快的后果有关，他们担心快速民主化可能影响香港更为重要的其他利益。鉴于香港的经济奇迹是在殖民威权主义下创造出来了，这种威权主义既制约了各种民粹倾向，也制约了大商家的影响，因此，民众认为民主化不可避免地会使经济增长受到负面影响。事实上，大约有一半（46.4%）受访者担忧加快民主发展步伐会使经济发展受到不利影响，35.6%的人持相反的观点。

更重要的是，港人非常担心快速民主化对社会稳定的负面影响。事实上，大多数（68.2%）受访者认为加快民主发展步伐会增加社会冲突，只有18.7%的人认为不会。这里必须强调，对港人来说，社会稳定是至关重要的事情。而且，港人都清楚知道快速民主化给香港与中央政府关系会带来的损害。自回归以来，香港经济越来越依赖内地发展和中央的政策。因此，港人越来越认识到香港与中央保持良好关系的价值。这样，我们也就不会惊讶于大多数（67.2%）受访者相信，加快民主发展步伐会令香港与中央政府的关系受到不利影响，这些人明显地意识到中央忧虑快速民主化对香港福祉和内地稳定的影响，只有很少数（17.8%）人持相反的观点。

尽管如此，港人并不认同中央政府的看法，即香港的民主发展会导致内地政局的不稳定。只有20%的受访者认为加快民主发展步伐会影响内地的政局稳定，大多数（64.9%）人则表示看不出这样的关系。

同时，不少（44.9%）受访者相信，香港加快民主发展步伐会令本地的社会福利开支大幅上升，而35.1%的人认为不会。不过，那些担心会有更多享受“免费午餐”的人，倒不认为这一定就意味着税率的提高，有刚超过一半（51%）的受访者认为加快民主化不会令香港大幅加税，而27%的人则持相反观点。最后，虽然多数人（45.6%）认为，加快民主化步伐不会削弱投资者对香港的信心，但也有不少人（38.8%）认为是会的。

综合而论，港人无疑是渴望民主的，但也对加速民主可能带来的负面影响非常谨慎。正如表14-4显示，社会经济背景不同的人对香港加速民主化的态度很不一样。总的来说，社会经济地位较低者对加速民主的负面影响担忧比较多；然而，社会经济地位较高者，则更忧虑加速民主化会招致香港与中央政府关系的恶化。

表14-4　不同社会经济背景受访者对民主步伐影响的认识（%）

	支持渐进民主发展	快速民主化不利于经济发展	快速民主化增加社会冲突	快速民主化不利于与中央关系	快速民主化影响内地稳定	快速民主化增加社会福利支出	快速民主化导致大幅加税	快速民主化削弱投资者信心
整体	65.4	46.4	68.2	67.2	20.0	44.9	27.0	38.8
性别								
男性	—	—	—	—	20.4	—	—	41.8
女性	—	—	—	—	26.7	—	—	50.0
年龄								
18～29岁	—	40.9	—	81.8	—	51.3	—	36.1
30～54岁	—	57.9	—	81.2	—	54.6	—	48.9
55岁及以上	—	66.2	—	71.1	—	66.1	—	46.2
学历								
小学	—	65.1	74.1	72.0	—	69.3	43.1	—
中学	—	59.8	82.5	80.7	—	55.1	36.1	—
专上	—	40.0	72.8	82.2	—	45.8	22.7	—

（续表）

	支持渐进民主发展	快速民主化不利于经济发展	快速民主化增加社会冲突	快速民主化不利于与中央关系	快速民主化影响内地稳定	快速民主化增加社会福利支出	快速民主化导致大幅加税	快速民主化削弱投资者信心
职业								
体力劳动	—	—	—	70.0	—	—	—	—
文职/销售/服务	—	—	—	80.0	—	—	—	—
管理/专业	—	—	—	86.9	—	—	—	—
家庭月收入（港元）								
10 000 以下	—	—	—	78.2	—	—	—	—
10 000 ~29 999	—	—	—	78.2	—	—	—	—
30 000 及以上	—	—	—	91.0	—	—	—	—
主观社会经济地位								
下层	—	—	—	—	—	—	—	—
中下层	—	—	—	—	—	—	—	—
中层及以上	—	—	—	—	—	—	—	—

香港回归后遇到困难的原因

香港于1997年7月1日回归祖国，港人随即经历了“二战”以后最严重的经济危机。这场危机虽是由泰国引爆的亚洲金融危机开始，但香港自身经济泡沫也随之破碎，使问题变得更严重。这场危机延续时间之长、对港人（特别是中产阶级）造成的困扰之大，均属史无前例，带来的政治影响也是前所未有的。自“二战”结束以来，这还是港人第一次对自

己、对香港的制度和发展模式的信心产生动摇，随之引发忧虑、不确定和悲观的社会情绪。这些负面的情绪很快就转化为对新成立的特区政府的不满和反感，而这个由政治新手董建华领导的政府尚未建立起广泛的执政联盟。政府施政的连串失误，使政治局面更恶化，也导致民众与政府的关系更趋紧张。对政府政治上的不信任和不满，使民主派提出普选行政长官和立法会的要求。他们认为，政府应对经济危机之所以表现无能，是源于香港政治制度的非民主化，而这个无能政府阻碍着香港经济的复苏。

为评估到底在多大程度上，港人认为回归后的问题是由政治制度造成的，我询问了受访者以下问题，即“香港在回归以来遇到很多困难，你认为主要原因是董建华个人能力问题还是香港的政治体制不够民主化”，少于三成（28.4%）的人认为主要是由于政治体制不够民主化，22.4%的人则认为董建华个人能力和香港政治体制都需负责，大约1/4（23.1%）的人认为是董建华的无能造成了目前的困难局面；剩下的人对香港回归以来遇到的问题给出各种解释。但无论如何，只有少数人认为香港回归后的问题是由制度原因造成的。

我继而询问了受访者，“从另一个角度看，这些困难主要是因为经济环境差，还是香港的政治体制不够民主化。”对此，近半数（50.3%）的人将目前的问题归咎于经济环境差，15.5%的人归咎于政治体制的民主程度不够，20.6%的人认为两者都起作用；剩下的人还提出其他各种原因。从此，我们再次看到港人并没有将回归后遇到的困难局面归咎于政治体制。

正如表14-5所显示的那样，不同社会经济背景的人，在解释香港回归后的困难时并没有太大的差别，但家庭收入较低的人更易把回归以来的问题归罪于董建华的无能和经济环境不好，这也是意料中的结果。

表14–5　不同社会经济背景受访者对回归后困难的看法（%）

	董建华个人能力问题	经济环境差
整体	23. 1	50. 3
性别		
男性	—	—
女性	—	—
年龄		
18～29 岁	—	—
30～54 岁	—	—
55 岁及以上	—	—
学历		
小学	—	68. 7
中学	—	57. 2
专上	—	37. 0
职业		
体力劳动	—	—
文职/销售/服务	—	—
管理/专业	—	—
家庭月收入（港元）		
10 000 以下	29. 9	66. 5
10 000～29 999	26. 5	58. 6
30 000 及以上	29. 0	42. 3
主观社会经济地位		
下层	25. 0	—
中下层	27. 1	—
中层及以上	27. 2	—

行政长官和立法会的普选

过去20多年，民主派一直要求全面普选行政长官和立法会。民众对普选尽管基本上认可，但支持度却时高时低。对大部分港人来说，普选行政长官和立法会是民主化的核心内容，其他方面的民主发展，如行政与立法的分权、政党的形成与发展、公民社会的形成、集体抗议行为的空间等，却很少被人提起。即使有人谈论这些议题，也无非是分析其发展与香港成功民主化之间的关系。

事实上，有半数（52.4%）受访者表示普选行政长官对他们个人来说是重要的，只有16.4%的人回答不重要。同样，52.1%的人认为普选立法会是重要的，只有13%的人回答不重要。

正如表14-6所示，社会上对普选行政长官和立法会的重要性形成了一定的共识，在这个问题上，不同社会经济背景者也有相当一致的看法。

表14–6　不同社会经济背景受访者对普选重要性的看法（%）

	普选行政长官重要	普选立法会重要
整体	52.4	52.1
性别		
男性	52.8	59.1
女性	61.4	61.4
年龄		
18 ~29 岁	—	—
30 ~54 岁	—	—
55 岁及以上	—	—
学历		
小学	—	—

（续表）

	普选行政长官重要	普选立法会重要
中学	—	—
专上	—	—
职业		
体力劳动	—	—
文职/销售/服务	—	—
管理/专业	—	—
家庭月收入（港元）		
10 000 以下	—	—
10 000 ~ 29 999	—	—
30 000 及以上	—	—
主观社会经济地位		
下层	—	—
中下层	—	—
中层及以上	—	—

但是，如果仔细分析调查结果，我们也会发现港人对普选行政长官和立法会的支持并非像所表现般坚定，这显示了民主在香港政治文化中的工具性。就普选行政长官而言，大多数（59.4%）受访者都明确表示若普选行政长官会损害香港的繁荣稳定，他们不会赞成普选，只有24.1%的受访者回答即使如此也会赞成。同样地，有半数（50.4%）受访者表示若普选行政长官会损害香港与中央政府的关系，他们不会赞成，只有29.3%的受访者回答即使如此也会赞成。有意思的是，有不少（39.9%）人相信港人“一人一票”选出的行政长官不会得到中央政府的信任，只有21.3%的人持相反看法。鉴于港人对香港与中央政府关系的重视，以及认为普选的行政长官缺乏与中央的相互信任，这样的预期不可避免地影响了人们对普选行政长官的要求。

如表14-7所示，在普选行政长官会损害香港的繁荣稳定问题上，不同社会经济背景者有一致看法。年龄较长、社会经济地位较低的受访者，对普选行政长官会损害香港和中央关系表现得更谨慎。同样地，社会经济地位较低的人，也更倾向于相信中央不会信任普选的行政长官。

表14-7　不同社会经济背景受访者不赞成普选行政长官的原因（%）

	损害香港的繁荣稳定	影响香港与中央的关系	普选的行政长官不受中央信任
整体	59.4	50.4	39.9
性别			
男性	—	—	—
女性	—	—	—
年龄			
18~29岁	—	47.7	—
30~54岁	—	64.2	—
55岁及以上	—	72.2	—
学历			
小学	—	70.6	54.4
中学	—	63.8	46.9
专上	—	52.6	36.7
职业			
体力劳动	—	70.2	45.5
文职/销售/服务	—	61.2	46.2
管理/专业	—	55.8	41.7
家庭月收入（港元）			
10 000以下	—	—	45.6
10 000~29 999	—	—	48.6
30 000及以上	—	—	46.2
主观社会经济地位			
下层	—	—	—
中下层	—	—	—
中层及以上	—	—	—

与此相同，如果普选立法会会损害香港的繁荣稳定，大多数（60%）受访者就不会赞成立法会的普选，只有21.1%的人表示仍会赞成。有近一半（48%）的人表示如果普选立法会将损害香港与中央政府的关系，那么他们就不赞成普选，而30.9%的人仍表示赞成。表14-8显

示，香港的繁荣稳定对港人来说相当重要，无论受访者的社会经济背景如何不同，只要普选立法会影响繁荣稳定，那么他们都倾向于拒绝普选。就像年龄较长、社会经济地位较低者不太支持普选行政长官一样，这些人也不太支持立法会的普选。

表14-8　不同社会经济背景受访者不赞成普选立法会的原因（%）

	损害香港的繁荣稳定	影响香港与中央的关系
整体	60. 0	48. 0
性别		
男性	—	—
女性	—	—
年龄		
18～29 岁	—	48. 7
30～54 岁	—	59. 8
55 岁及以上	—	74. 4
学历		
小学	—	69. 9
中学	—	60. 8
专上	—	50. 4
职业		
体力劳动	—	68. 1
文职/销售/服务	—	58. 1
管理/专业	—	52. 9

（续表）

	损害香港的繁荣稳定	影响香港与中央的关系
家庭月收入（港元）		
10 000 以下	—	—
10 000 ~ 29 999	—	—
30 000 及以上	—	—
主观社会经济地位		
下层	—	—
中下层	—	—
中层及以上	—	—

对政党的支持

政治学者大都认为政党是民主政治体系的核心内容。[16]没有一个根植于社会的强大政党，就不可能建立有效的民主。[17]香港政治体制的特殊性，以及民众对政党的矛盾心态，都严重地阻碍了香港政党的发展。[18]香港政党的规模很小，不仅缺乏深厚的社会基础，而且民众对他们的支持也很有限。近来，由于政党基本上只扮演了“反对派”的角色，港人对政党越来越失望，信任也日益衰减。

民众对政党的反感可从调查结果中看出，超过一半（54%）受访者并不同意没有政党就没有民主，只有21.2%的受访者表示同意。虽然有不少（34.4%）的受访者认为香港需加快推动政党的发展，但仍只占少数，大约有1/3（30.3%）的受访者甚至认为应减少政党政治，另外1/3（32.2%）的受访者对这个问题没有什么看法。不同社会经济背景者对这个问题的看法没有显著的不同。

对中央政府的态度

在之前的论述中我曾提到，港人对中央政府的态度在很大程度上影响着他们对民主发展的看法。随着时间的流逝，中央因素的影响将变得越来越大。未来，非常可能的是港人会越来越认同中国，对中央的立场和担忧会越发支持与理解。中央对香港民主化所持的保留态度，也将逐渐被港人内化，从而减少他们对民主的支持。

回归后，在“一国两制”安排之下，香港仍然保持自由和开放，仍然处于与世界紧密联系的国际都市地位。同时，中央政府非常警惕外国势力可能把香港变成反共基地。从调查结果看，不少港人认同中央的担忧，认为香港有可能构成对中国政治上的威胁。虽然多于半数（50.5%）受访者不同意“有外国势力利用香港来对付中央政府”，但也有22.1%的人同意此观点。此外，尽管港人对内地同胞有偏见，但却认同内地的观点，即“有些西方大国不想见到中国强大起来”，大多数人（60.2%）同意这个观点，也有21.7%的人持反对意见。

很多卷入自20世纪70年代初开始的第三波民主化浪潮的国家，外国的压力、支持或干预都在其民主化过程中起着主要作用。在香港，虽然有些西方传媒组织和政治人物以这样或那样的方式推动民主，但不论是在殖民统治时期还是回归后，外国势力在香港的作用都非常有限。港人对外国势力介入本地事务一直抱怀疑态度。自回归以来，他们对外国干预越加警惕和忧虑，以至于那些求取外国支持香港民主化的本地政坛人物都受到鄙视。在我们的调查中，大多数人（63.9%）都不同意“港人应该寻求西方国家的支持，来向中央政府争取于2007年普选行政长官”，只有少数人（14.9%）同意这种行为。

考虑到港人对保持香港与中央政府良好关系的重视，以及他们知道中央政府反对2007年普选行政长官，港人不愿意在这个问题上再向中央提出要求。因此，42.4%的受访者不同意“港人应该不惜一切代价向中央

政府争取于2007年普选行政长官”，只有30.2%的人同意这样做。

从民众对中央政府的态度看，很有意思的是，年龄较长、社会经济地位较低的港人，更反对外国干预；而社会经济地位较高者，则较不希望因得到外国帮助或因自己太积极地推动民主化而惹恼中央（见表14-9）。

表14–9　不同社会经济背景受访者对中央政府的态度（%）

	外国势力利用香港对付中国	西方大国不想中国强大	向西方求助以争取普选行政长官	不惜一切代价以争取普选行政长官
整体	22.0	60.2	14.9	30.2
性别				
男性	—	73.2	13.3	29.4
女性	—	61.9	21.0	39.9
年龄				
18～29岁	20.7	—	21.0	—
30～54岁	27.1	—	16.5	—
55岁及以上	30.2	—	16.4	—
学历				
小学	27.3	61.2	21.6	46.9
中学	28.0	70.2	16.3	32.5
专上	22.3	67.3	14.7	27.7
职业				
体力劳动	31.9	—	—	37.7
文职/销售/服务	26.2	—	—	31.3
管理/专业	22.4	—	—	24.7
家庭月收入（港元）				

（续表）

	外国势力利用香港对付中国	西方大国不想中国强大	向西方求助以争取普选行政长官	不惜一切代价以争取普选行政长官
10 000 以下	—	—	22.3	—
10 000 ~ 29 999	—	—	17.1	—
30 000 及以上	—	—	13.3	—
主观社会经济地位				
下层	21.7	—	24.7	53.4
中下层	32.6	—	17.4	26.8
中层及以上	22.9	—	13.6	33.2

结论

经过20多年渐进式的民主发展，香港矛盾的民主观仍然强大，对香港成为全面民主化的社会构成严重阻碍。形成港人这种挥之不去矛盾民主观的主要原因是它特殊的历史背景。在其他社会，人们争取民主为的是推翻政治压迫、确保个人自由、保护人权、促进经济发展、建立法治、成立廉洁政府和保障机会公平。与这些社会不同的是，港人没有经历过痛苦和混乱的民主化过程，却享受着这些据说是民主化的“果实”。回归以来，尽管政府表现不合格，而且经济衰退也推动了增加民主的呼声，但港人依然不愿意承担加速民主化可能带来的风险。近年来香港经济的复苏和民众对香港前途的信心增加，都使香港的政治保守主义上升。人们非常不愿意因民主化的问题与中央产生矛盾，对加速民主化可能带来的负面影响更是小心翼翼，因此也减少了对民主派及其组织的支持。除非受到意料之外的重大事件干扰，不然香港很可能继续其循序渐进式的民主化轨道。

章末注

1.John R.Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse,*Congress as Public Enemy:Public Attitudes towards American Political Institutions*(Cambridge:Cambridge University Press,1995).

2.Richard Rose et al.,*Democracy and Its Alternatives:Understanding Post-Communist Societies*(Baltimore:Johns Hopkins University Press,1998);Doh C.Shin,*Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*(Cambridge:Cambridge University Press,1999),p.172;Timothy J.Colton,*Transitional Citizens:Voters and What Influences Them in the New Russia*(Cambridge,MA:Harvard University Press,2000);Michael Bratton and Robert Mattes,“Africans'Surprising Universalism,”*Journal of Democracy*,Vol.12,No.1(2001),pp.107-121;Roderic A.Camp,“Democracy through Latin American Lenses:An Appraisal,”in Roderic A.Camp(ed.),*Citizen Views of Democracy in Latin America*(Pittsburgh:University of Pittsburgh Press,2001),pp.3-23;Yun-han Chu et al.,“Halting Progress in Korea and Taiwan,”*Journal of Democracy*,Vol.12,No.1(2001),pp.122-136;Alejandro Moreno,“Democracy and Mass Belief Systems in Latin America,”in Camp(ed.),*Citizen Views of Democracy in Latin America*,pp.27-50;Nancy R.Powers,*Grassroots Expectations of Democracy and Economy:Argentina in Comparative Perspective*(Pittsburgh:University of Pittsburgh Press,2001).

3.Shin,*Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*,p.49.

4.Mary E.McIntosh and Martha A.Mac Iver,“Coping with Freedom and Uncertainty:Public Opinion in Hungary,Poland,and Czechoslovakia 1989-1992,”*International Journal of Public Opinion Research*,Vol.4,No.4(1992),pp.375-391.

5.Rose et al.,*Democracy and Its Alternatives*,pp.93-94.

6.James L.Gibson and Raymond M.Duch,“Emerging Democratic Values in Soviet Political Culture,”in Arthur H.Miller et al.(eds.),*Public Opinion and Regime Change:The New Politics of Post-Soviet Societies*(Boulder:Westview Press,1993),pp.76.

7.Robert Rohrschneider,*Learning Democracy:Democratic and Economic Values in Unified Germany*(Oxford:Oxford University Press,1999),p.83.

8.Russell J.Dalton,“Communists and Democrats:Democratic Attitudes in the Two Germanies,”*British Journal of Political Science*,Vol.24,No.4(1994),p.477.

9.Peter McDonough et al.,*The Cultural Dynamics of Democratization in Spain*(Ithaca:Cornell University Press,1998),p.169.

10.Powers,*Grassroots Expectations of Democracy and Economy*,p.185.

11.Camp,“Democracy through Latin American Lenses,”p.17.

12.Moreno,“Democracy and Mass Belief Systems in Latin America,”p.40.

13.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,*The Ethos of the Hong Kong Chinese*(Hong Kong:Chinese University Press,1988);Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*The China Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264;Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“Political Attitudes in a Changing Context,”in Lau Siu-kai(ed.),*Social Development and Political Change in Hong Kong*(Hong Kong:Chinese University Press,2000),pp.287-307;Kuan Hsin-chi and Lau

Siu-kai,“Between Liberal Autocracy and Democracy:Democratic Legitimacy in Hong Kong,”*Democratization*,Vol.9,No.4(2002),pp.58-76;Lau Siu-kai,“Political Culture:Traditional or Western,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1997*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,1999),pp.135-155;Lau Siu-kai,“Attitudes towards Political and Social Authorities,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 1999*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2001),pp.55-91.

14.调查的总体是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。首先由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格的人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格的人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。这个样本原有2000个住址，扣除无效和没有使用的住址后，实际数目减少至1755个；访问员共成功完成845个访问，回应率为48.2%。

15.本文利用卡方检验（chi-square test）来判断变项之间的关系，显著水平低于0.05者即被视为存在显著的差异。为简化数据，文中表格省去未达统计显著水平的数据。

16.Seymour M.Lipset and Jason M.Lakin,*The Democratic Century*(Norman:University of Oklahoma Press,2004).

17.Marc M.Howard,*The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*(Cambridge:Cambridge University Press,2003).

18.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Partial Democratization,‘Foundation

Moment'and Political Parties in Hong Kong,"*The China Quarterly*,Vol.163(2000),pp.705-720;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,"Hong Kong's Stunted Political Party System,"*The China Quarterly*,Vol.172(2002),pp.1010-1028.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,"Democratic Ambivalence,"in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2004*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2005),pp.1-30.

第15章　再论矛盾的民主观㊟

两年前，我运用2004年的香港社会指标调查数据，分析了港人矛盾民主观的各种表现。分析集中在港人对民主的理解、对普选的态度、对政党的支持、如何解释香港回归以来的困境、对中央政府的态度，以及对政治体制的期望等方面。我们从这些分析清楚地看到，港人矛盾民主观的背后，是他们对民主的工具主义倾向，即民主之所以宝贵，是因为它是实现繁荣、稳定和有效政府等目标的有用手段。[1]

我在2006年的香港社会指标调查中进行了矛盾民主观的跟进研究。[2]2004～2006年，香港发生了一些重大变化，我们有理由认为这对港人的政治态度，特别是他们对民主发展的矛盾看法，带来了明显影响。在这些剧烈和重大的变化中，第一，最出人意料的是特区政府行政长官董建华的辞职。民众的不满和愤怒都集中在董建华的个人能力上，他的离去因此也带走了市民的不满，给香港政坛带来了一定程度的平静。第二，更出人意料的是，曾荫权被提升为行政长官，使人认为香港的发展进入一个新阶段。民众对未来充满希望，也提升了对特区政府的信心。第三，经济开始快速复苏。虽然复苏成果的分配并不公平，但大多数人还是转变了之前对香港经济悲观的看法，开始对未来更乐观。第四，上述变化给政治反对派的政治前景带来负面影响，而他们是民主运动的主导力量。自回归以来，香港还是第一次经历政府民望大大胜过反对派民望。这些政治反对派不仅变得日益边缘化，民众也开始怀疑他们是否有能力管治香港。第五，由于反对派认为2005年曾荫权提出的政改方案不够激进，因而成功挫败了他的方案，这反而有损他们作为民主斗士的形象，因为大多数港人接受这个方案。从务实的角度看，市民更喜欢循序渐进的民主化步伐。以此，他们有理由认为政治反对派阻碍了香

港的民主进程，开始怀疑自称是民众追寻民主代言人的反对派。第六，公民党于2006年3月成立。这个新政党的核心领导层由几位专业精英组成，他们在2002～2003年关于国家安全立法问题上，因持反对态度而迅速在政治上成名。公民党的成立，被看作是给日益衰落的反对派注射强心剂，使它又活跃起来。第七，民众对中央政府的信任和对回归以来实施“一国两制”方针的满意度，都有明显增加。港人受反对派鼓动，试图通过民主化来获得更多的权力，从而抵制中央政府干预香港事务的想法也大幅减少。第八，港人对中国的前景变得越来越有信心，认为中国在可见的未来必将成为强国。因此，在香港可以明显感到民族主义和爱国主义情感的滋长。香港与国家同呼吸共命运的感觉越来越普遍，在经济领域的表现尤其如此。第九，随着不可避免的贫富差距进一步加大，社会不公平感日益增加，引起社会上对缩短收入差距的呼吁。政治反对派又开始利用社会矛盾作为推出民主改革的手段。

2004～2006年的这些变化，在多大程度上影响港人对民主发展的态度，是本文将要探讨的内容。我会比较2004年和2006年的调查结果，在汇总结果时，阐述主要变项的频数分布，并比较不同性别、年龄和社会经济地位（包括学历、职业、家庭月收入和主观社会经济地位）人士的异同。[3]如非注明，本文引用的民意数字都来自2006年的调查。

对民主的理解

作为一种政治体制，港人对于民主无疑是珍视的，但民众对民主的支持却远非压倒一切和无条件的。在以下三种看法中，只有35.9%的受访者最认同“在任何情况下，民主体制都比其他政府体制为佳”，但有28.3%的受访者最认同“对我来说，政府体制是否民主都一样”，更有13.7%的受访者最认同“在有些情况下，专制的政府比民主体制好”，另外多达20.8%的受访者在这个问题上没有明确立场。更重要的是，港人

对民主有一种独特的理解。在其他地方，民主政府的一般含义就是民选政府，但只有32.7%的香港受访者认同这种看法，有28.9%的受访者认为是愿意咨询民意的政府，而22.2%的受访者则认为是有能力带领人民的政府。后两种对民主政府的看法清楚地反映，港人对政府与人民关系的理解上，存在家长主义传统的影响。

不出所料，学历、职业地位和收入较高者，更倾向于珍惜民主政治体制（见表15-1）。但年长者和社会经济地位较低的人士，也很看重民主价值。在对民主政府的认识上，不同社会经济背景人士大都有相近看法；然而，意外的是，低学历者反有较大比例认为民主政府就是民选政府。

总的来说，2004～2006年，港人对民主的理解没有太大变化。

表15−1　不同社会经济背景受访者对民主的理解（%）

	民主是最好的政府体制		民主政府就是民选政府	
	2004	**2006**	**2004**	**2006**
整体	37.6	35.9	35.1	32.7
性别				
男性	—	—	42.2	43.8
女性	—	—	37.4	33.6
年龄				
18~29岁	41.9	49.6	—	—
30~54岁	45.6	43.1	—	—
55岁及以上	50.0	51.5	—	—
学历				
小学	45.3	40.8	—	43.9
中学	44.2	47.0	—	36.2
专上	51.0	48.9	—	39.9
职业				
体力劳动	39.0	33.3	—	—
文职/销售/服务	49.3	50.0	—	—
管理/专业	52.0	52.5	—	—
家庭月收入（港元）				
10 000以下	48.3	49.3	—	—
10 000~29 999	41.6	40.5	—	—
30 000及以上	52.8	57.1	—	—
主观社会经济地位				
下层	50.7	46.1	46.4	—
中下层	45.5	47.6	36.0	—
中层及以上	43.5	43.7	39.5	—

对香港“民主”的理解

自20世纪80年代中期，香港以部分立法局议员的非直选为起点，开始循序渐进的民主发展过程。目前，香港仍处于局部民主状态，因为立法会虽由选举产生（不过它是分区直选和功能组别选举的混合体制），但特区政府还未实施普选。尽管如此，港人依然享有广泛、受良好保护的自主和自由权利，回归以来更是如此。外面的评论员常喜欢把香港政治的特点概括成“有自由而非民主”的体制，但是，由于香港特殊的民主观，百姓对这种概括不以为然。

总的来说，受访者对香港政治体制的评价仍有分歧。当被问到是否同意“虽然香港的政治制度并非完美，但在香港的现实环境下，这已经是最好了”的说法时，50.6%的受访者表示同意，32.2%的人不同意。考虑到香港的民主化正处于起步阶段，有多达36.4%的受访者认为目前的民主化程度低也属意料中事，但在2004年的调查中，有这种看法的人差不多占一半（50.5%）；从另一角度看，与2004年形成对比的是，那时32.8%的受访者认为香港享有高度民主，而2006年的调查中（39.3%）的受访者持这种观点。更有意思的是，当与其他发达国家相比较时，港人总的来说并不自卑，不少（37.5%）受访者认为香港目前的民主化程度与发达国家相当，更有9.9%的人认为说香港比其他地方更民主，只有36.7%的人认为香港民主化程度较低。简而言之，港人还是相当满意香港的政治制度。

换言之，虽然客观地讲，香港还不是民主政体，但总体上港人却认为比以前更民主，而且对目前的政治现状相当满意。在民主成就上，港人与发达国家相比也没有自卑感。值得注意的是，2004~2006年，民众把香港当成“民主”政体的倾向有一定增加，政治满意度也有提升。

正如表15-2所显示，不同社会经济背景者在以下几方面对民主的看法有较显著差异：“香港政制是目前条件下最好的”，“香港民主程度

高”，“香港民主程度与发达国家差不多”。年纪较大、社会经济地位较低者，一般对香港作为“民主社会”的看法更满意，也更乐观。这些人自然没有动力来提升对民主的要求，也没有动力支持民主积极分子或参与民主运动。

表15-2　不同社会经济背景受访者对香港“民主”的理解（%）

	香港政制是目前条件下最好的		香港民主程度高		香港民主程度与发达国家差不多	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006
整体	44.3	50.6	32.8	39.3	42.4	37.5
性别						
男性	—	—	—	—	—	37.3
女性	—	—	—	—	—	51.9
年龄						
18～29岁	41.3	49.6	41.3	51.4	50.0	43.8
30～54岁	48.6	58.9	35.6	47.1	45.4	44.5
55岁及以上	65.3	72.7	49.3	62.3	53.4	45.0
学历						
小学	66.3	72.7	49.3	59.7	57.3	47.6
中学	48.9	62.0	37.4	52.7	47.0	46.7
专上	39.0	44.0	34.0	37.0	39.0	35.0
职业						
体力劳动	58.8	71.5	—	—	45.5	—
文职/销售/服务	43.2	52.1	—	—	55.9	—
管理/专业	41.3	46.4	—	—	34.6	—
家庭月收入（港元）						
10 000以下	61.6	70.3	45.0	—	49.7	—

（续表）

	香港政制是目前条件下最好的		香港民主程度高		香港民主程度与发达国家差不多	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006
10 000～29 999	49.3	63.6	39.2	—	50.8	—
30 000及以上	38.2	48.7	31.2	—	38.9	—
主观社会经济地位						
下层	—	—	—	—	41.1	41.2
中下层	—	—	—	—	43.0	37.1
中层及以上	—	—	—	—	52.9	50.0

民主与强势/有效政府的对比

虽然香港主权回归中国已有10年，但很多人对殖民统治仍存良好记忆，这和他们对今天政府的态度形成鲜明对比。在今天充满政治冲突、行政缺乏决断力、行政与立法彼此攻击的情形下，不少人把殖民地的威权统治看作是强势和有效管治的榜样。从港人对民主政府或强而有效政府的选择和权衡中，我们可以看出他们对民主发展愿意承担的程度。

2004年的调查结果显示，若就政府的形式有所选择的情况下，港人并非毫不含糊地都选择民主政府。在2006的调查中，当受访者被问及“你宁愿香港特区政府是一个强大而有权威但不甚民主的政府，还是一个不强大无甚权威但比较民主的政府”时，不少人（38.9%）（2004年是38.8%）选择后者，29.9%（2004年是36.2%）选择前者；同样重要的是，30.7%的受访者（2004年是25%）没能做出明确的选择。从这些数据看，好像在2004~2006年，港人对民主的承担意愿有所增加，因在强势或民主管治的选择中，更倾向于民主管治。

但若谈到政府的效率，情形就会不同。有一半（50.1%）受访者

（2004年是56.7%）选择够效率但不够民主的特区政府，只有18.6%（2004年是17.2%）的受访者宁愿特区政府够民主但不够效率。从中我们再次看到，对很多港人来说，民主只是对实现其他更重要的目标有利时才是重要和有价值的。当然，我们还是能明显感到2004~2006年港人对民主的承担意愿增加了。

事实上，港人对民主和其他价值观的相对重要性，并不受个人社会经济背景的影响。很明显，香港对民主工具主义的倾向依然是突出的特点。

民主的步伐

港人对民主的支持程度，还可从他们对香港民主发展速度的取向加以衡量。明显地，强烈要求加快民主步伐反映了对民主的有力支持，反之亦然。当然，到底什么才算“加快”也因人而异，对某些人属于适中的发展速度，在另一些人看来已是快速。

总的来说，港人较喜欢循序渐进的民主发展方式。大多数（58.7%）的受访者支持循序渐进的民主发展，只有26.9%的受访者希望加快步伐（见表15-3）。

民众倾向逐步的民主化，与担心民主化太快的后果有关，他们担心快速民主化可能影响香港其他更重要的利益。鉴于香港的经济奇迹是在殖民威权主义之下创造出来的，这种威权主义既制约了各种民粹倾向，也制约了大商家的影响，因此，民众认为民主化不可避免地会使经济增长受到负面影响。事实上，42%的受访者担忧加快民主发展步伐会令经济发展不利，只有38%的人认为不会。更明显的是，港人非常担心快速民主化对社会稳定的负面影响，事实上，大多数（61%）受访者认为加快民主发展步伐会增加社会冲突，只有22.5%的人认为不会。这里必须

强调，对港人来说，社会稳定是最重要的事情。

港人都清楚，快速民主化给香港与中央政府关系将带来的损伤。自回归以来，特别是最近两三年，香港经济越来越依赖内地发展与中央对港政策的倾斜。因此，港人越来越认识到香港与中央政府保持良好关系的价值。这样，我们也就不会惊讶于逾半（55.8%）受访者相信加快民主发展步伐会令香港与中央政府关系受到不利影响，他们明显地意识到中央政府忧虑快速民主化对香港福祉和内地政局稳定的影响；只有23.9%的受访者认为加速民主发展不会损害香港与中央政府的关系。

尽管如此，港人并不认同中央政府的看法，即香港的民主发展会带来内地政局的不稳。只有21.2%的受访者认为加快民主发展步伐会影响内地的政局稳定，大多数（59.9%）的受访者则表示看不出这样的关系。

同时，不少（41.4%）受访者相信，香港加快民主发展步伐会令社会福利开支大幅上升，而34%的人认为不会。不过，担心会有更多享受“免费午餐”的人，倒不认为这一定就意味着提高税率，有差不多一半（46.1%）受访者认为加快民主化不会令香港大幅加税，而24.9%的人则持相反观点。最后，虽然多数人（45.3%）认为，加快民主化步伐不会削弱投资者对香港的信心，但也有不少人（33.5%）认为会。

综合而论，港人无疑渴望民主，但也对加速民主发展可能带来的负面影响非常谨慎。正如表15-3显示，社会经济背景不同的人士对香港加速民主化的态度很不一样。大体上，社会经济地位较低者对加速民主发展的负面影响担忧比较多；然而，社会经济地位较高者，则更忧虑加速民主化会招致香港与中央政府关系的恶化。

但是，如果我们比较2004和2006年的调查数据，也可看出到2006年，港人对加速民主化是否带来负面影响已不那么在意。

表15-3　不同社会经济背景受访者对民主步伐影响的认识（%）

	支持渐进民主发展		快速民主化不利于经济发展		快速民主化增加社会冲突		快速民主化不利于与中央关系	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
整体	65.4	58.7	46.4	42.0	68.2	61.0	67.2	55.8
性别								
男性	—	—	—	—	—	—	—	—
女性	—	—	—	—	—	—	—	—
年龄								
18～29岁	—	—	40.9	34.9	—	—	81.8	72.5
30～54岁	—	—	57.9	55.6	—	—	81.2	73.4
55岁及以上	—	—	66.2	56.8	—	—	71.1	60.7
学历								
小学	—	65.3	65.1	68.6	74.1	—	72.0	60.3
中学	—	71.2	59.8	51.3	82.5	—	80.7	71.4
专上	—	63.8	40.0	37.7	72.8	—	82.2	78.7
职业								
体力劳动	—	—	—	67.8	—	—	70.0	—
文职/销售/服务	—	—	—	49.0	—	—	80.0	—
管理/专业	—	—	—	39.2	—	—	86.9	—
家庭月收入（港元）								
10 000以下	—	—	—	—	—	—	78.2	59.9
10 000～29 999	—	—	—	—	—	—	78.2	72.4
30 000及以上	—	—	—	—	—	—	91.0	83.3
主观社会经济地位								
下层	—	—	—	—	—	—	—	—
中下层	—	—	—	—	—	—	—	—
中层及以上	—	—	—	—	—	—	—	—

（续表）

	快速民主化影响内地稳定		快速民主化增加社会福利支出		快速民主化导致大幅加税		快速民主化削弱投资者信心	
	2004	**2006**	**2004**	**2006**	**2004**	**2006**	**2004**	**2006**
整体	20.0	21.2	44.9	41.4	27.0	24.9	38.8	33.5
性别								
男性	20.4	—	—	—	—	—	41.8	—
女性	26.7	—	—	—	—	—	50.0	—
年龄								
18～29岁	—	27.4	51.3	—	—	—	36.1	—
30～54岁	—	22.8	54.6	—	—	—	48.9	—
55岁及以上	—	34.6	66.1	—	—	—	46.2	—
学历								
小学	—	30.9	69.3	65.7	43.1	46.5	—	54.0
中学	—	27.2	55.1	55.4	36.1	34.6	—	43.8
专上	—	17.9	45.8	41.2	22.7	24.4	—	26.6
职业								
体力劳动	—	—	—	—	—	—	—	49.3
文职/销售/服务	—	—	—	—	—	—	—	41.0
管理/专业	—	—	—	—	—	—	—	29.2
家庭月收入（港元）								
10 000以下	—	—	—	58.5	—	—	—	37.8
10 000～29 999	—	—	—	60.3	—	—	—	46.9
30 000及以上	—	—	—	43.6	—	—	—	30.3
主观社会经济地位								
下层	—	35.4	—	—	—	—	—	—
中下层	—	21.3	—	—	—	—	—	—
中层及以上	—	23.6	—	—	—	—	—	—

香港的民主发展

总的来说，港人满意香港民主发展的状况。大部分（55.7%）受访者表示接受香港目前的民主发展速度，只有少数人（20.2%）不接受。大多数人（39.2%）对香港民主发展的前景乐观，很少人（12.2%）持悲观态度，36.5%中立（见表15-4）。

港人一般并不把民主发展和自身利益联系起来。近四成（38.4%）受访者认为香港的民主发展不会为自己带来实际好处；而36.9%的人则相信会带来好处，其中只有29.7%的人预期会为自己带来较多或很多的实际好处。

不论回归前或后，香港民主派一直积极向中央政府和香港执政当局施压，要求在香港实现全面民主。目前他们的努力取得部分成效。近年来，民主阵营的内部斗争和有些民主人物的种种丑闻，都削弱了民众对他们的信任，只有极少数（11.9%）的受访者说信任泛民主派，28.9%的人不信任，23.3%的人回答信任水平属“普通”。

如我们所料，比起社会经济地位较低者，社会经济地位较高的港人对民主化的步伐并不那么满意，年长者对民主化带来的实惠更不抱期望。

表15−4　不同社会经济背景受访者对民主发展的态度（%）

	接受目前的民主步伐	对民主发展前景乐观	民主发展为自己带来实际好处	信任泛民主派
整体	55.7	39.2	36.9	11.9
性别				
男性	—	—	—	—
女性	—	—	—	—
年龄				
18～29岁	—	—	61.1	21.5

（续表）

	接受目前的民主步伐	对民主发展前景乐观	民主发展为自己带来实际好处	信任泛民主派
30～54岁	—	—	48.6	15.9
55岁及以上	—	—	43.2	24.0
学历				
小学	78.4	—	—	—
中学	74.5	—	—	—
专上	63.8	—	—	—
职业				
体力劳动	75.2	—	—	—
文职/销售/服务	76.6	—	—	—
管理/专业	62.0	—	—	—
家庭月收入（港元）				
10 000以下	74.4	—	—	—
10 000～29 999	78.3	—	—	—
30 000及以上	59.6	—	—	—
主观社会经济地位				
下层	—	40.6	—	14.3
中下层	—	42.2	—	20.8
中层及以上	—	50.4	—	19.7

行政长官和立法会的普举

过去20多年来，民主派一直要求全面普选行政长官和立法会。民众对普选的支持尽管基本呈上升趋势，但支持度却时高时低。对大部分港

人来说，普选行政长官和立法会是民主化的核心内容，但其他方面的民主发展却很少被人提起，例如行政与立法的分权、政党的形成与发展、公民社会的形成、集体抗议行为的空间、民主政治文化的形成等；如果这些民主内容得不到重视，那么它们与香港成功民主化之间的关系就更远离人们的视线。不仅如此，如何处理香港民主化与“一国两制”实施的关系，及其与中央在港行使主权的关系，这些容易引起争议的议题也还未引起社会注意。

事实上，大约半数（48.8%）受访者表示普选行政长官对他们个人来说重要，只有18.7%的人回答不重要（见表15-5）。同样地，49%的人认为普选立法会重要，只有13.4%的人回答不重要。

正如表15-5所示，社会上对普选行政长官和立法会的重要性已形成一定共识，在这个问题上，不同社会经济背景者也有相当一致的看法。2004~2006年，民众对这两个普选的立场几乎没有什么变化。

有意思的是，尽管大家更喜欢由普选的方式选举行政长官，但不少人（33.9%）相信港人“一人一票”选出的行政长官不会得到中央政府信任，22.7%的人持相反观点，另有27%的人提出这取决于何人当选。当被问及是否同意如下的说法“有些西方强国企图透过支持香港的民主运动，为中国的崛起制造麻烦”时，受访者分成了两派，32.8%的人同意这个说法，34.5%的人反对。男性受访者较女性更倾向于看到西方的不良动机，其他社会经济背景不同者则有相近看法。

表15-5　不同社会经济背景受访者对普选重要性的看法（%）

	普选行政长官重要		普选立法会重要	
	2004	2006	2004	2006
整体	52.4	48.8	52.1	49.0
性别				
男性	52.8	—	59.1	60.5
女性	61.4	—	61.4	58.8

（续表）

	普选行政长官重要		普选立法会重要	
	2004	2006	2004	2006
年龄				
18～29岁	—	—	—	—
30～54岁	—	—	—	—
55岁及以上	—	—	—	—
学历				
小学	—	—	—	—
中学	—	—	—	—
专上	—	—	—	—
职业				
体力劳动	—	—	—	—
文职/销售/服务	—	—	—	—
管理/专业	—	—	—	—
家庭月收入（港元）				
10 000以下	—	—	—	—
10 000～29 999	—	—	—	—
30 000及以上	—	—	—	—
主观社会经济地位				
下层	—	—	—	—
中下层	—	—	—	—
中层及以上	—	—	—	—

对政党的支持

政治学者大都认为政党是民主政治体制的核心内容。[4]没有一个根植于社会的强大政党，就不可能建立有效民主。[5]香港政治体制的特殊性，以及民众对政党的矛盾心态，都严重阻碍了香港政党的发展。[6]中央政府对政党的小心谨慎也产生了同样作用，这是因为中央政府担心政党发展会引起香港管治团队的矛盾，执政党多倾向于向社会大众负责，而行政长官在法律上必须向中央政府负责。目前来看，香港政党的规模很小，不仅缺乏深厚的社会基础，而且民众对他们的支持也非常有限。近来，由于政党基本只扮演"反对派"角色，港人对它们越来越失望，信任也日益衰减。

百姓对政党的冷淡可从调查结果看出，超过一半（51.3%）受访者并不同意没有政党就没有民主，只有18.4%的受访者同意。这些数字与2004年调查结果十分相似，那时两个数据各是54%和21.2%。从这些数字看，这两年民众对政党的态度基本无变化（见表15-6）。

至于被问到香港是否需要强大的政党时，民众的回答再次否定。较多（32.8%）受访者认为香港不需要强大的政党，只有29.2%的人持相反观点。更重要的是，港人仍然认为行政长官应无政党背景和"超越政治"，近一半（44.1%）受访者不同意行政长官应是一个政党的领导人，只有21%的人同意。这意味着，对港人来说，由政党执政的想法仍然招人反感。

不同社会经济背景者对政党的态度很不同，出乎意料的是，年龄较长、社会经济地位较低者，对政党更有好感。这对香港政党的发展不是什么好消息，因社会经济地位较高而拥有资源的人对政党持保守态度，意味着政党将缺乏进一步发展所需的人才和资源。"反对派"政党将受更负面的影响。

表15-6　不同社会经济背景受访者对政党的态度（%）

	没有政党就没有民主		香港需要强大的政党
	2004	2006	2006
整体	21.2	18.4	29.2
性别			
男性	—	—	—
女性	—	—	—
年龄			
18～29岁	—	18.1	33.9
30～54岁	—	22.5	32.7
55岁及以上	—	30.6	45.3
学历			
小学	—	29.2	43.8
中学	—	22.9	35.2
专上	—	20.8	29.9
职业			
体力劳动	—	32.4	—
文职/销售/服务	—	14.7	—
管理/专业	—	25.7	—
家庭月收入（港元）			
10 000以下	—	—	—
10 000～29 999	—	—	—
30 000及以上	—	—	—
主观社会经济地位			
下层	—	—	38.3
中下层	—	—	32.2
中层及以上	—	—	39.5

结论

2004~2006年，尽管香港的社会政治发生了巨大变化，但民众对民主的矛盾看法并没太大变化。

经过20多年渐进式的民主发展，矛盾的民主观仍然深深地弥漫在香港政治文化中，对香港成为全面民主化的社会构成严重阻碍。无疑，形成港人这种挥之不去矛盾民主观的主要原因是它特殊的历史背景。在其他社会，人们争取民主为的是推翻政治压迫、确保个人自由、保护人权、促进经济发展、建立法治和廉洁政府以及保障机会公平。与这些社会不同的是，港人没有经历过痛苦和混乱的民主化过程，却也享受着这些据说是民主化的“果实”。回归以来，尽管政府表现不合格，而且经济的衰退也推动了增加民主的呼声，但港人骨子里还是不想承担快速民主化可能带来的风险，他们担心快速民主化影响现实中好的方面。近来香港经济的复苏和与之相伴民众对前途信心的增加，都使香港的政治保守主义上升。港人不情愿因民主化的问题与中央政府产生矛盾，很警觉加速民主化可能带来的负面影响，因此也减少了对民主派及其组织的支持。除非出现意料之外的重大变动，不然，香港很可能继续其循序渐进式的民主化轨道，在可见的将来保持自由但局部民主化的状态。

章末注

1.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai,“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong:A Survey of Popular Opinion,”*The China Journal*,Vol.34(1995),pp.239-264;Lau Siu-kai,“Democratic Ambivalence,”in Lau Siu-kai et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2004*(Hong Kong:Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2005),pp.1-30.

2.调查的总体是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。首先由香港政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取居住单位地址；其次是抽选住户，如已选取的居住单位有超过一伙住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一伙住户或一位符合资格人士接受访问；最后是抽选受访者，如已选取的住户有超过一位符合资格的人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。回应率是扣除无效和没有使用的住址后计算。2004年调查完成845个访问，回应率为48.2%；2006年调查完成830个访问，回应率为47.5%。

3.本文利用卡方检验（chi-square test）来判断变项之间的关系，显著水平低于0.05者即被视为存在显著的差异。为简化数据，文中表格省去未达统计显著水平的数据。

4.Seymour M.Lipset and Jason M.Lakin,*The Democratic Century*(Norman:University of Oklahoma Press,2004).

5.Marc M.Howard,*The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*(Cambridge:Cambridge University Press,2003);Thomas Carothers,*Confronting the Weakest Link:Aiding Political Parties in New Democracies*(Washington,DC:Carnegie Endowment for International Peace,2006).

6.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Partial Democratization,‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong,”*The China Quarterly*,Vol.163(2000),pp.705-720;Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,“Hong Kong's Stunted Political Party System,”*The China Quarterly*,Vol.172(2002),pp.1010-1028.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai,“Democratic Ambivalence Revisited,”in Leung Sai-wing et al.(eds.),*Indicators of Social Development:Hong Kong 2006*(Hong Kong:Hong Kong

Institute of Asia-Pacific Studies,The Chinese University of Hong Kong,2008),pp.1-24.